

3 1761 11713958 4









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139584>

















First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 22, 1984  
Thursday, February 7, 1985  
Thursday, February 28, 1985

Le jeudi 22 novembre 1984  
Le jeudi 7 février 1985  
Le jeudi 28 février 1985

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting and First proceedings on:

Réunion d'organisation et Premier fascicule  
concernant:

Bill S-2, "An Act to amend and consolidate the laws  
prohibiting marriage between related persons"

Le projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit  
interdisant le mariage entre personnes apparentées»





**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Pitfield
Cools	Rizzuto
Corbin	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
Lewis	Stanbury
*MacEachen (or Frith)	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Pitfield
Cools	Rizzuto
Corbin	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Lewis	Stanbury
*MacEachen (ou Frith)	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

“Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: “An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons”, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le Projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1984

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, for the purpose of Organization.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Stanbury and Tremblay. (10)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Petten.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Nurgitz moved, that the Honourable Senator Neiman, do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Stanbury moved, that the Honourable Senator Nurgitz be Deputy Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Rizzuto moved, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senator Lewis, and that in his absence, the Chairman and the Deputy Chairman be authorized to choose a replacement for the said Senator.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Stanbury moved, that the Committee print 1000 copies of its Proceedings and Evidence.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lewis moved, that the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided a member from both the Government and the official opposition is present.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 10:12 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, FEBRUARY 7, 1985

(2)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Honourable Senator Joan Neiman presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1984

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles tient aujourd'hui une séance d'organisation à 9 h 30.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Stanbury et Tremblay. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Petten.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, chargé de recherche.

*Également présents:* Les rapporteurs officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que l'honorable sénateur Neiman soit nommé président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose,—Que l'honorable sénateur Nurgitz soit le vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Rizzuto propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit formé du président, du vice-président et de l'honorable sénateur Lewis, et que si ce dernier est absent le président et le vice-président soient autorisés à lui choisir un remplaçant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose,—Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose,—Que le président soit autorisé à organiser des réunions pour entendre des témoignages et les faire publier en l'absence de quorum, pourvu qu'un député du gouvernement et de l'opposition officielle soient présents.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 10 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 7 FÉVRIER 1985

(2)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, à huis clos, sous la présidence du sénateur Neiman.



*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Cools, Corbin, Flynn, Neiman, Nurgitz and Robichaud. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Buckwold.

*In attendance:* Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel. Mr. Donald Macdonald, Research Officer of the Library of Parliament.

The Committee considered proposals for subsequent meetings.

The Honourable Senator Nurgitz moved, that the Chairman of the Committee be reimbursed for expenses incurred while attending the National Symposium on Equality Rights in Toronto from January 30 to February 1, 1985.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

It was—

Agreed, That the Chairman seek the financial authorization to permit members of the Committee to attend future conferences that are relevant to the Committee.

It was—

Agreed, That the Chairman invite groups and individuals who have indicated their interest to appear before the Committee on Bill S-2 and who would be deemed essential to hear during the consideration of the said legislation.

At 10:36 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, FEBRUARY 28, 1985

(3)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Honourable Joan Neiman presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Rizzuto and Robichaud. (7)

*In attendance:* Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel. Mr. Donald Macdonald, Research Officer of the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1984, commenced consideration of Bill S-2 entitled "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

At 10:34 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Cools, Corbin, Flynn, Neiman, Nurgitz et Robichaud. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Buckwold.

*Aussi présents:* MM. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire et Donald Macdonald, chargé de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité examine des propositions en vue de ses séances ultérieures.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le président du Comité soit remboursé des dépenses subies à l'occasion de sa participation au Symposium national sur l'égalité des droits à Toronto, du 30 janvier au 1<sup>er</sup> février 1985.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est décidé,

—Que le président cherche à obtenir l'autorisation financière de permettre aux membres du Comité d'assister à des conférences se rapportant aux travaux du Comité.

Il est décidé,

—Que le président invite à comparaître devant le Comité les groupes et particuliers qui ont manifesté le désir de témoigner sur le projet de loi S-2, et qu'il serait essentiel d'entendre pendant l'étude dudit projet de loi.

A 10 h 36, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 28 FÉVRIER 1985

(3)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable Joan Neiman.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Rizzuto et Robichaud. (7)

*Aussi présents:* MM. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire et Donald Macdonald, chargé de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les rapporteurs officiels du Sénat.

Conformément à son Ordre de renvoi du 19 décembre 1984, le Comité commence l'étude du projet de loi S-2 intitulé «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

A 10 h 34, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 22, 1984

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to organize the activities of the committee.

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. The first item of business on the agenda is to elect a chairman of this committee. I am ready to receive nominations.

**Senator Nurgitz:** I move that Senator Neiman be appointed chairman of this standing committee.

**Mr. Bélisle:** Are there any further nominations? In that event, I declare the nominations closed. It is moved by Senator Nurgitz that Senator Neiman do take the chair of the committee as chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Bélisle:** I now ask Senator Neiman to take the chair.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. May I welcome you all back. We already know most members of the committee. However, there is a new member this year in the person of Senator Eymard Corbin. We are delighted to have him with us. I have already suggested to him that he will be able to offer a wise layman's point of view to this committee, so that we shall not be accused, as we have been in the past, of being overloaded with lawyers. I believe that we have a fine mix of senators on this committee who are interested in the various issues that will come before it. Before we proceed with the business of the committee, we must first elect a deputy chairman. Are there any nominations?

**Senator Stanbury:** I move that Senator Nurgitz be deputy chairman.

**The Chairman:** It is moved by Senator Stanbury that Senator Nurgitz be appointed deputy chairman of this committee. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I should mention that Senator Nurgitz served as deputy chairman of this committee on a previous occasion, and, if I may say so with all modesty, I believe we made a great team and enjoyed working together.

Honourable senators, there is a provision in our rules for forming a subcommittee on agenda and procedure—what we normally call a steering committee. That subcommittee was found to be useful for formulating procedural or emergency decisions at times when it was either not possible or not convenient to call a meeting of the full committee. In accordance with our rules, the membership of the subcommittee should be in the same numerical proportion as that of the political parties represented in the full committee. At this point the total membership of the full committee is 12, and three seems to be a reasonable number to have on the subcommittee. The chairman and deputy chairman are already mem-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 novembre 1984

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour organiser son travail.

**M. Paul Bélisle, greffier du Comité:** Honorables sénateurs, je vois que nous avons quorum. Le premier point à l'ordre du jour est l'élection du président de ce Comité. Je suis disposé à recevoir les candidatures à ce poste.

**Le sénateur Nurgitz:** Je propose que le sénateur Neiman soit nommé président de ce Comité permanent.

**M. Bélisle:** Y a-t-il d'autres mises en candidature? Je constate que non et déclare closes les candidatures. Il est proposé par le sénateur Nurgitz que le sénateur Neiman occupe le fauteuil de président du Comité. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** Adopté.

**M. Bélisle:** Je demande donc au sénateur Neiman d'occuper le fauteuil.

**Le président:** Merci, honorables sénateurs. Bienvenue à tous. Nous connaissons déjà la plupart des membres de ce Comité. Il y a toutefois un nouveau membre cette année en la personne du sénateur Eymard Corbin. Nous sommes très heureux de le voir parmi nous. Je lui ai déjà indiqué qu'il apportera à notre Comité le point de vue d'un profane rempli de sagesse, de telle sorte que nous ne serons pas accusés, comme nous l'avons déjà été, d'avoir un trop grand nombre d'avocats. J'estime au contraire que ce Comité comprenne une heureuse diversité de sénateurs intéressés aux divers problèmes qui seront étudiés. Avant de nous mettre au travail, nous devons élire un vice-président. Y a-t-il des mises en candidature?

**Le sénateur Stanbury:** Je propose que le sénateur Nurgitz soit vice-président.

**Le président:** Il est proposé par le sénateur Stanbury que le sénateur Nurgitz soit nommé vice-président du Comité. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je tiens à rappeler que le sénateur Nurgitz a déjà été vice-président de ce Comité, et je voudrais dire en toute modestie qu'à mon avis nous faisons une excellente équipe et que nous avons aimé travailler ensemble.

Honorables sénateurs, notre Règlement prévoit que nous devons former sous-comité du programme et de la procédure—ce que nous appelons normalement un Comité de direction. L'utilité d'un tel sous-comité, a-t-on constaté, est qu'il peut prendre des décisions sur des points de procédure ou en cas d'urgence, lorsqu'il n'est ni possible ni commode de convoquer l'ensemble du Comité. Conformément à notre Règlement, ce sous-comité doit comporter un nombre de membres proportionnel à la représentation des partis politiques au sein du Comité. Or celui-ci compte en tout 12 membres, et il paraît donc raisonnable que le sous-comité en comporte trois. Les présidents et vice-président en sont déjà membres d'office; il



[Text]

bers of the subcommittee and we now require one other person. I therefore call for nominations to fill that third vacancy.

**Le sénateur Rizzuto:** Oui, madame le président, le comité sera formé de trois personnes. Je propose que le sénateur Tremblay fasse partie de ce sous-comité.

**The Chairman:** Are there any further nominations?

Il est proposé par le sénateur Rizzuto que le sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et de l'honorable sénateur Lewis.

**Le sénateur Rizzuto:** Madame la présidente, je voudrais corriger ma position qui a embarrassé bien des sénateurs. Je propose le sénateur Lewis. Cela m'a permis de proposer la nomination de quelqu'un et de la retirer par la suite.

**Le président:** C'est que nous procédons maintenant en toute quiétude.

**Le sénateur Rizzuto:** Alors, je propose le sénateur Tremblay.

**Le président:** Le sénateur Rizzuto a fait de son mieux. L'honorable sénateur Lewis et en son absence le président ou le vice-président soit autorisé à choisir un remplaçant pour ledit sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Possiblement le sénateur Tremblay.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we have been advised that 1,000 copies of the reports of our proceedings are normally required for distribution to honourable senators, MPs, officials and support staff. The publishing centre of the Department of Supply and Services is responsible for publishing any quantity over that number in order to meet public demand. May I have a motion that 1,000 copies of the minutes of the proceedings and evidence of this committee be printed?

**Senator Stanbury:** I so move.

**The Chairman:** It is so moved by Senator Stanbury. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is for a motion to hear evidence and to print without a quorum. Under rule 67(1)(j) this committee shall be composed of 12 members of which four constitute a quorum. However, under rule 70A the chairman is authorized:

...to hold meetings and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

I took the liberty of discussing this rule with Senator Nurgitz. We felt that the rule was somewhat inadequate in the form in which it is phrased at present, because, in effect, it would give the chairman the authority to authorize himself or herself as a quorum of one, and we did not think that was intended. We have therefore suggested a proviso as follows:

That the chairman be authorized to hold meeting to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided a member from both the government and the official opposition is present.

[Traduction]

nous reste donc à trouver une troisième personne. J'appelle donc les candidatures pour remplir ce troisième poste.

**Senator Rizzuto:** Yes, Madam Chairman, the Committee will have three members. I move that Senator Tremblay be a member of the subcommittee.

**Le président:** Y a-t-il d'autres mises en candidature?

It is moved by Senator Rizzuto that the Sub-committee on Agenda and Procedure be comprised of the Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senator Lewis.

**Senator Rizzuto:** Madam Chairman, I would like to change my motion which has embarrassed a number of Senators. I propose Senator Lewis. This allowed me to move the nomination of one Senator and to withdraw it later on.

**The Chairman:** Because we are proceeding with peace of mind.

**Senator Rizzuto:** I propose Senator Tremblay, then.

**The Chairman:** Senator Rizzuto has done his best. The Honourable Senator Lewis and in his absence the Chairman or Deputy Chairman be authorized to choose another Senator to replace him.

**Senator Flynn:** Perhaps Senator Tremblay.

**Le président:** Êtes-vous d'accord honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Honorables sénateurs, on nous informe que nos délibérations et rapports sont normalement tirés à 1,000 exemplaires pour distribution aux honorables sénateurs, aux députés, aux fonctionnaires et au personnel de soutien. C'est au Centre de publication du ministère des Approvisionnements et Services qu'il revient de tirer le nombre d'exemplaires supplémentaires requis pour répondre à la demande du public. Quelqu'un propose-t-il que soient imprimés 1,000 exemplaires des délibérations et témoignages de ce Comité?

**Le sénateur Stanbury:** Je le propose.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord avec la motion du sénateur Stanbury?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Il nous faut maintenant une motion pour recueillir les témoignages et les imprimer sans quorum. Aux termes de l'alinéa 67(1)(j) ce Comité doit être composé de 12 membres, dont quatre constituent un quorum. L'article 70 dispose par ailleurs que le président

«...est autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et en autoriser la publication en l'absence d'un quorum».

Je me suis permis de discuter de cet article du Règlement avec le sénateur Nurgitz. Nous trouvons que son libellé actuel est inadéquat puisqu'il accorde en fait au seul ou à la seule président(e) le pouvoir de constituer le quorum; or nous croyons que ce n'était pas là l'intention visée. Nous suggérons par conséquent la réserve suivante:

«Que le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et en autoriser la publication en l'absence d'un quorum, pourvu qu'un membre du gouvernement et de l'opposition officielle soient présents.»

[Text]

Therefore there would have to be at least two members present to constitute that quorum, namely, one from each of the official parties.

**Senator Lewis:** Madam Chairman, I so move.

**The Chairman:** It has been so moved by Senator Lewis. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, unless there are further suggestions from members of the committee, that concludes the formal procedural part of this meeting.

Senator Corbin, you have a question?

**Senator Corbin:** In what form are the proceedings printed? Are they in both French and English together or are they separate.

**The Chairman:** They are in both languages.

Rule 67(1)(j) sets out the mandate of this committee. It says in part that we study all:

—bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to legal and constitutional matters generally, including:

- (i) federal-provincial relations;
- (ii) administration of justice, law reform and all matters related thereto;
- (iii) the judiciary;
- (iv) all essentially juridical matters;
- (v) private bills not otherwise specifically assigned to another committee, including those related to marriage and divorce.

Over the past two years we have studied a number of bills. For one reason or another, this committee did not see fit to pass several of them at the time. In some cases, for example, we did not feel that we had enough time to give the bill the study it requires.

As you know, we will be dealing directly with two ministers of the new government: the Honourable John Crosbie, Minister of Justice and the Honourable Elmer MacKay, Solicitor General. The deputy chairman and I look forward to meeting with these two ministers to discuss what work may be coming before this committee in the near future. Certainly, there is an indication that there will be a fair amount of it. In the last Parliament we dealt with Bill C-13, concerning matters of pay and discipline in the RCMP. We had proceeded well into the study of that bill and it is possible that a similar bill could be referred to us, now that the matter of the separation of the security forces from the main body of the RCMP has taken effect.

There is also the possibility of dealing with a bill similar to Bill C-33, which dealt with the Uniform Evidence Act. Prior to the dissolution of Parliament, the deputy minister of Justice indicated to me that, in accordance with our recommendations on Bill C-33, the department had carried on extensive consultations with various groups, including a subcommittee of the Canadian Bar Association, particularly with respect to techno-

[Traduction]

Il faudrait donc pour avoir quorum qu'il y ait au moins deux membres présents, à savoir un de chacun des partis officiels.

**Le sénateur Lewis:** Madame le président, je le propose.

**Le président:** Le sénateur Lewis l'a déjà fait. Êtes-vous d'accord honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Honorables sénateurs, à moins qu'il n'y ait d'autres suggestions des membres du Comité, la partie réglementaire de cette réunion est terminée.

Sénateur Corbin, vous avez une question?

**Le sénateur Corbin:** Sous quelle forme les délibérations sont-elles imprimées? Est-ce dans les deux langues officielles ou séparément?

**Le président:** Elles sont dans les deux langues.

L'alinéa 67(1)(j) delimite le mandat de notre Comité. Il précise, entre autres, que nous devons étudier:

... les projets de lois, messages, pétitions, interpellations, documents, et autres matières concernant les affaires juridiques et constitutionnelles en général, y compris:

- (i) les relations fédérales-provinciales;
- (ii) l'administration de la justice, la réforme des lois et toutes affaires connexes;
- (iii) le corps judiciaire;
- (iv) toutes affaires essentiellement juridiques;
- (v) les projets de loi privés non par ailleurs spécifiquement confiés à un autre Comité, y compris ceux qui concernent le mariage et le divorce.

Depuis deux ans, nous avons étudié plusieurs projets de loi, et, pour une raison ou une autre, notre Comité n'a pas jugé opportun d'en adopter plusieurs à l'époque. Dans certains cas, par exemple, nous estimions ne pas avoir eu assez de temps pour étudier convenablement le projet de loi.

Comme vous le savez, nous aurons affaire à deux ministres du nouveau gouvernement, à savoir les hon. John Crosbie, ministre de la Justice et Elmer MacKay, solliciteur général. Le vice-président et moi-même avons hâte de rencontrer ces deux ministres pour obtenir un aperçu des questions dont notre comité pourrait être saisi dans un avenir prochain. Tout laisse croire qu'il y aura beaucoup à faire. Durant la dernière législature, nous avons étudié le projet de loi C-13 qui porte sur des questions de salaires et de discipline au sein de la GRC. Nous étions assez avancés dans notre étude, et il est possible qu'un projet de loi similaire nous soit renvoyé maintenant que la séparation des forces de sécurité d'avec la structure centrale de la GRC est chose faite.

Il se pourrait aussi qu'on nous demande d'étudier un projet de loi analogue au projet de loi C-33 qui traitait de la Loi sur la preuve uniforme. Avant la dissolution du Parlement, le ministre de la Justice m'a dit que, conformément à nos recommandations relatives à ce projet de loi, le ministère avait consulté un grand nombre de groupes, y compris un sous-comité de l'Association du barreau canadien, surtout en ce qui



*[Text]*

logical evidence on computers and their impact on the law of evidence. He indicated that they had redrafted the bill substantially and that he was looking forward to presenting the bill again for scrutiny. So it is possible that we will have that bill brought before us in some form. Perhaps there will be a white paper on it.

In the last Parliament Senator Stanbury introduced Bill S-13, to amend the Marriage Act. This was done as a result of various petitions made to the Senate, in accordance with the law, regarding special dispensation on degrees of affinity and consanguinity in permitting the marriage of certain persons. Senator Asselin was keen to have this bill come before the committee. I think it is fair to say that this committee introduced a bill it thought was fairly adequate at the time. We have since learned that there are more questions to be dealt with. In particular, we raised an interesting question with regard to the laws of adoption and the implication of adopted people being permitted to marry when there may be degrees of consanguinity involved.

Over the summer I received a number of interesting letters and submissions from people I think the committee would be interested in hearing. One of the first things we will have to consider is the present status of this legislation. I shall inquire of our law clerk, Mr. du Plessis, as to the status and whether there have been any further submissions in the interim. We will have to determine whether we would like to introduce such a bill. At this point that decision lies with the government, and the committee will be advised in due course. Perhaps the bill will be re-introduced in the Senate in a different form.

**Senator Flynn:** Were the bills we studied and approved in the last Parliament passed by the House of Commons before it prorogued?

**The Chairman:** Yes, they were all disposed of.

**Senator Flynn:** Were they passed with unanimous consent?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** If we accepted all those bills without objection, then it makes for a strange situation in dealing with a new bill. The general rule is that we consider such matters after we have received all the requests of the private bills.

**Senator Nurgitz:** But in passing those bills, we opened the door even wider and now must consider, for example, their effect on adopted children. Those bills do not cover certain specifics. I do not think the chairman is recommending that we not proceed. I think there are some matters which we might look at before we go through them again.

**Senator Flynn:** What I have in mind is that perhaps other people were waiting to see what would happen and we have estopped them. It seems to me that those who were lucky enough to gain Parliamentary approval are in an advantageous situation, because, until such a bill is passed, I do not think we will accept any further petitions from individuals.

*[Traduction]*

concerne les témoignages de nature technique touchant les ordinateurs et leurs effets sur la loi sur la preuve. Il a précisé qu'ils avaient profondément modifié le projet de loi et qu'ils espéraient pouvoir le déposer une nouvelle fois pour étude. Il est donc possible que ce projet de loi nous soit renvoyé sous une forme ou une autre. Un Livre blanc lui sera peut-être même consacré.

Au cours de la dernière législature, le sénateur Stanbury a déposé le projet de loi S-13 modifiant la Loi sur le mariage. Il donnait ainsi suite à diverses pétitions qui avaient été faites au Sénat, conformément à la loi, concernant la dispense spéciale que des personnes ayant des liens de consanguinité plus ou moins étroits doivent obtenir avant de se marier. Le sénateur Asselin tenait beaucoup à ce que notre Comité soit saisi de ce projet de loi. Il est juste d'affirmer, je crois, que ce Comité a présenté un projet de loi qui, à ce moment-là, lui paraissait assez juste. Depuis, on nous apprend qu'il y aurait d'autres questions à étudier. Nous avons notamment, soulevé une question intéressante au sujet des lois d'adoption et de ce qui arriverait si on permettait à des personnes adoptées, ayant à des degrés divers des liens de consanguinité, de se marier.

Durant l'été j'ai reçu plusieurs lettres et mémoires intéressants de personnes que le Comité serait intéressé à entendre. Une des premières choses que nous aurons à faire est d'étudier l'état actuel de cette loi. Je demanderai à notre légiste M. du Plessis, de nous faire un état de la question et de nous dire s'il y a eu d'autres mémoires dans l'intervalle. Nous aurons à décider si nous voulons déposer un tel projet de loi. Pour l'instant, ces décisions relèvent du gouvernement et le Comité sera informé en temps opportun. Le projet de loi sera peut-être représenté au Sénat sous une autre forme.

**Le sénateur Flynn:** Les projets de loi que nous avons étudiés et approuvés durant la dernière législature ont-ils été adoptés par la Chambre des communes avant sa prorogation?

**Le président:** Oui, ils l'ont tous été.

**Le sénateur Flynn:** Ont-ils été adoptés à l'unanimité?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons accepté tous ces projets de loi sans objection; nous nous trouvons dans une situation un peu étrange à l'égard de tout nouveau projet de loi. La règle veut que nous n'étudions ces questions qu'après avoir reçu toutes les demandes de projets de loi privés.

**Le sénateur Nurgitz:** En adoptant ces projets de loi nous avons ouvert la porte plus grande encore et devons maintenant considérer, par exemple, leurs effets sur les enfants adoptés. Ces projets ne traitent pas de certaines questions particulières. Je ne crois pas que le président nous recommande ne pas procéder. Je crois que nous pouvons examiner certaines questions avant d'en faire à nouveau l'étude complète.

**Le sénateur Flynn:** Je voulais dire que d'autres personnes attendaient peut-être de voir ce qui arriverait, et que nous les en avons empêché. Il me semble que ceux qui ont eu la chance d'être approuvés par le Parlement sont dans une situation avantageuse, parce que jusqu'à ce qu'un tel projet de loi soit adopté, je ne crois pas que nous accepterons d'autres pétitions de particuliers.

[Text]

**The Chairman:** Do you think we should not accept petitions?

**Senator Flynn:** We have passed those private bills. Since we have done that and are now considering general law, what of the private petitions with which we may proceed?

**The Chairman:** Senator Flynn, perhaps the first order of business should be to obtain a complete report from Mr. du Plessis on the status of any other petitions which may have been brought to his notice. As we know, it takes a long time to perfect these petitions. In any event, I will find out the status and report to the committee.

Are you saying that, no matter what the status of any petition may be, you would like to try to hold them in abeyance and proceed with our consideration here as quickly as possible?

**Senator Flynn:** I do not wish to impose my own views upon the committee.

**The Chairman:** I am interested in the views of everyone Senator Flynn.

**Senator Flynn:** I think it was generally agreed in the committee last year that we would not accept any other petitions until we had made our minds up with respect to this matter. At that time, if we were to consider the general law, then we would not have to consider the petitions. The problem is that we did not distinguish between the various cases. We simply said, "They have asked us," and we said, "OK". I believe we covered all the cases with the private bills and approved everything without distinction.

**The Chairman:** The committee seemed to feel more comfortable with passing those which concerned cases we had seen. I am speaking of the affinity cases as opposed to the consanguinity cases. I do not believe there is any problem in that respect.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I believe it was implied or held out to committee members that having let those seven pass we would then deal with the bill. I remember specifically that senator Flynn and senator Asselin exacting that position because we ought not to be encouraging these individual petitions for bills. I remember several senator saying that if the exception is so acceptable then there must be something wrong with the general rule. I believe Senator Grafstein said that at his first appearance in committee. He said something to the effect that if there are seven exceptions to the law then something must be wrong with the law and perhaps it should be changed.

**Senator Stanbury:** I agree with Senator Nurgitz. We really are committed to dealing with this issue of law. Whether we deal with it immediately as a bill or deal with it as an issue first and then develop a bill is, I suppose, a matter of tactics. There has already been a considerable amount of interest raised with respect to this matter. You have received a great deal of correspondence, Madam Chairman, as I have. I have

[Traduction]

**Le président:** Vous pensez que nous ne devrions pas accepter de pétitions?

**Le sénateur Flynn:** Nous avons adopté ces projets de loi privés. Puisque nous les avons adoptés et que nous considérons maintenant la loi en général, qu'en est-il des pétitions privées avec lesquelles nous pouvons procéder?

**Le président:** Sénateur Flynn, il vaudrait sans doute mieux commencer par obtenir de M. du Plessis un rapport complet sur le nombre de nouvelles pétitions qui ont pu être portées à son attention. Comme nous le savons, il faut beaucoup de temps pour améliorer ces pétitions. Quoi qu'il en soit, je vais aller aux renseignements et faire rapport au Comité.

Êtes-vous en train de dire que quoi qu'il en soit de toute pétition, vous voudriez qu'on n'en tienne pas compte et qu'on poursuive notre étude ici aussi rapidement que possible?

**Le sénateur Flynn:** Je ne veux pas imposer mes idées au Comité.

**Le président:** Je suis ouvert aux idées de tout le monde, sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'il avait généralement été convenu au Comité l'an dernier que nous n'accepterions pas d'autres pétitions avant d'avoir tranché cette question. À ce moment-là, si nous nous étions mis à examiner la loi générale, nous n'aurions pas eu à examiner les pétitions. Le problème c'est que nous n'avons pas établi de distinction entre les différents cas. Nous avons simplement dit: «Ils nous ont demandé», et avons répondu: «C'est bon». Je crois que nous avons étudié chacun des cas avec ces projets de loi privés, et nous avons tout approuvé sans faire de distinctions.

**Le président:** Le Comité semblait plus à l'aise d'adopter ceux qui se rapportaient aux cas que nous avions vus. Je parle des cas de liens de parenté par opposition aux cas de consanguinité. Je ne crois pas qu'il y ait de problème à cet égard.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame le président, ce qui était implicite, je crois, ou ce qu'on a laissé croire aux membres du Comité c'est qu'ayant adopté ces sept-là, nous aborderions ensuite le projet de loi. Je me souviens pertinemment que les sénateurs Flynn et Asselin ont insisté sur ce point, car nous ne devrions pas être en train d'encourager les pétitions particulières en vue d'un projet de loi. Je me souviens aussi que quelques sénateurs ont dit que, si l'exception était si acceptable, quelque chose clochait avec la règle générale. Je crois même que c'est le sénateur Grafstein qui a soutenu cette position lors de sa première apparition au Comité. Sa déclaration revenait à dire que s'il y avait sept exceptions à la loi, c'est que celle-ci devait avoir des lacunes et qu'il faudrait la changer.

**Le sénateur Stanbury:** Je partage l'avis du sénateur Nurgitz. Nous nous sommes vraiment engagés à examiner ce point de droit. Que nous le considérions tout de suite sous la forme d'un projet de loi, ou que nous en traitions d'abord comme d'une question à part qui ferait ensuite l'objet d'un projet de loi est, je suppose, une question de stratégie. Cette question a toujours soulevé beaucoup d'intérêt. Vous avez, n'est-il pas vrai



*[Text]*

been submitted to a certain amount of abuse in the media, and individually, since I sponsored the bill. I did that as an accommodation to the committee and I would be quite happy to sponsor it again. On the other hand, if someone closer to the government wishes to sponsor it the next time, then that is all right with me too. However, I do think the whole question should be dealt with and a bill is probably the most expeditious way of dealing with it.

Once having dealt with the issue I think we should have some kind of summary with respect to the correspondence, particularly the most recent correspondence.

**The Chairman:** I was about to suggest in the first instance that Senator Flynn and Asselin—who so strongly recommended the course taken last year, and who are now both happily members of the government—could provide us with some direction with respect to whether or not we should proceed by way of a bill immediately or revert to the other method which involved an inquiry being conducted. Members of the committee will recall that at one point we studied the subject matter as an interim step. I would like to have the opinion of the government as to which way it wishes to go on this point.

**Senator Flynn:** We should first find out whether the Department of Justice is prepared to introduce a bill. If not, then we could discuss whether or not to re-introduce the bill of Senator Stanbury. He can introduce it or someone else can. I really do not think it makes any difference. Or, as you have mentioned, Madam Chairman, we could study the subject matter. I feel that having a debate in the Senate on the matter would not be useful. It would be preferable to have a bill.

**The Chairman:** I suggest it would be more useful and more expeditious for us to introduce a bill. Whether it is introduced by Senator Stanbury or someone on the government side does not really matter. Since Senator Stanbury has already been abused so liberally, perhaps he would not mind receiving a bit more on the committee's behalf.

In any event, that would certainly be the best way to bring the matter back before the committee since a great many interesting points have been raised. I would be happy to collate further the information I have received on the subject since our last meeting and circulate it to the members of the committee. Some interesting correspondence has been received which I think raises points that we would all wish to consider.

The only other matter of business we can usefully discuss at this point is the question of the timing of our committee meetings. We have been tentatively given a Tuesday evening slot at 8 o'clock. Senator Nurgitz and I have both voiced our disapproval of that suggestion. We have suggested in the alternative, in consideration of the amount of business the committee has dealt with in the past, that we meet on Tuesday afternoons at 4 o'clock as we did last session. We also met on Thursday mornings last year when we were extremely busy. I want to advise committee members that as soon as the chair-

*[Traduction]*

Madame le président, reçu beaucoup de lettres, tout comme moi. J'ai même fait l'objet de certaines injures dans les médias et en personne depuis que je parraine ce projet de loi. Mais je l'ai fait pour accommoder le Comité et je serais très heureux de recommencer. D'un autre côté, si quelqu'un plus proche du gouvernement désire le parrainer la prochaine fois, je n'y vois pas d'objection. Mais j'estime qu'il faut traiter de l'ensemble de la question et que la façon la plus rapide de le faire serait à l'aide d'un projet de loi.

Une fois cette question réglée, nous devrions avoir un résumé quelconque de la correspondance, surtout des dernières lettres.

**Le président:** J'allais justement suggérer qu'en premier lieu les sénateurs Flynn et Asselin—qui on tant insisté sur la voie que nous avons suivie l'an dernier et qui sont maintenant des membres heureux du gouvernement—nous donnent certaines orientations relatives à la question de savoir si nous devrions ou non procéder immédiatement à l'aide d'un projet de loi, ou revenir à l'autre méthode comportant une enquête en cours. Les membres du Comité se souviendront qu'à un moment donné nous avons étudié la teneur de cette question comme démarche temporaire. J'aimerais savoir du gouvernement quelle voie il entend suivre sur ce point.

**Le sénateur Flynn:** Nous devrions d'abord établir si le ministère de la Justice est disposé à présenter un projet de loi. Dans la négative, nous pourrions alors discuter s'il faut ou non réintroduire le projet de loi du sénateur Stanbury. Il peut le faire lui-même ou quelqu'un d'autre peut le faire. Je crois que c'est du pareil au même. Ou, comme vous l'avez mentionné Madame le président, nous pourrions en étudier la teneur. J'estime qu'il ne serait pas utile d'en débattre au Sénat et qu'il serait préférable d'avoir un projet de loi.

**Le président:** J'estime également qu'il serait plus utile et plus rapide que nous déposions un projet de loi. Que cela soit fait par le sénateur Stanbury ou quelqu'un du côté du gouvernement n'a pas d'importance. Mais puisque le sénateur Stanbury a déjà reçu tant d'injures à ce sujet, peut-être n'aurait-il pas d'objection à en recevoir d'autres au nom du Comité.

De toute façon ce serait certainement la meilleure façon de saisir à nouveau le Comité de cette question, puisqu'un très grand nombre de points intéressants ont été soulevés. Je serais heureux de collationner les renseignements reçus à ce sujet depuis notre dernière séance et de les faire circuler aux membres du Comité. Plusieurs lettres intéressantes ont été reçues et soulèvent des points que nous voudrions tous considérer.

Le seul autre point dont nous pourrions ultimement discuter en ce moment est la question de l'heure de nos séances. On nous a provisoirement fixé le créneau de 20 heures, le mardi soir. Le sénateur Nurgitz et moi-même nous sommes opposés à cette proposition. Compte tenu de la quantité de travail abattu par le Comité dans le passé, nous avons fait la contre-proposition que le Comité se réunisse le mardi après-midi à 16 heures comme au cours de la dernière session. Nous nous réunissions le jeudi matin l'an dernier au plus fort des activités. Je tiens à informer les membres du Comité qu'aussitôt que les présidents

[Text]

men of committees meet I will put the case forward that we need a more convenient time to meet.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, from what I have heard in the hallways, it is my understanding that there is an attempt afoot to establish a committee structure along the lines of that followed in the House of Commons. I am speaking of the so-called block system. I can tell members of this committee from my experience it is not a very good system. If this committee can meet in the same room at set times, that would be much more convenient to everyone concerned. I would advise against anyone going along with the so-called block system.

**The Chairman:** We have tried it here in the past and I can assure you that it was not very successful here either. We keep trying to accommodate everyone.

It seems to me the general basis must be that bills before the standing committees must take precedence over the work of other committees, and that special committees, committees that are of extreme importance to the government, should also have some priority. In any event, we shall try to maintain that tradition here.

I do not believe I can report to you on anything else at the moment. As I said, I hope that in the near future we shall be able to determine our direction on some of the other matters before this committee. However, I would say to members of the committee that if there are any matters of particular interest to this committee or some area where you do not feel we are being fully employed, or if there are particular studies or particular matters you feel this committee should deal with, please bring your ideas and concerns to the committee and we shall be glad to hear about them.

In the meantime, I shall leave the calling of the next meeting until I have a report on Bill S-13 and then at that time perhaps we could have another meeting to decide how we should proceed. Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, February 28, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I can advise the committee that we have had a few replies to the letter sent from the committee to the provincial attorneys general, with Bill S-2 attached. Nothing in the replies really advances our discussion.

Obviously, it is somewhat difficult for some of the agencies that we have contacted to formulate replies in general terms, and because of that I asked Mr. Donald Macdonald to prepare a paper, copies of which have been circulated. At the moment

[Traduction]

de comités se réuniront je leur ferai valoir qu'il nous faut une meilleure heure de séance.

**Le sénateur Corbin:** Madame le président, suivant ce que j'ai entendu en coulisse, on serait en train de vouloir établir une structure de comité ressemblant à celle de la Chambre des communes. Je parle du fameux «système de bloc». Je puis dire aux membres de ce Comité, par expérience, que ce n'est pas un très bon système. Si notre Comité pouvait se réunir dans la même salle à une heure fixe, ce serait beaucoup plus commode pour toutes les personnes concernées. Je mettrais quiconque en garde contre l'idée d'accepter un tel système.

**Le président:** Nous l'avons déjà essayé et je puis vous assurer qu'il n'a pas très bien fonctionné ici non plus. Nous cherchons toujours à plaire à tout le monde.

Il me semble qu'en principe les projets de loi dont sont saisis les comités permanents doivent l'emporter sur le travail des autres comités, et que les comités spéciaux, comités d'une extrême importance pour le gouvernement, devraient eux aussi avoir une certaine priorité. De toute façon nous tâcherons de maintenir cette tradition ici.

Je ne crois pas que je puisse vous faire d'autres rapports pour le moment. Comme je l'ai dit, j'espère que dans un avenir rapproché nous pourrions savoir à quoi nous en tenir au sujet des autres questions devant ce Comité. Je tiens à dire aux membres, cependant, que s'il y avait des questions d'intérêt particulier pour notre Comité, ou s'il y avait un domaine où ils estiment que notre Comité n'est pas suffisamment mis à profit, ou encore s'il y a des études particulières ou des questions spéciales qui, à leur avis, devraient être étudiées par notre Comité, de s'en ouvrir au Comité qui serait heureux de connaître leurs idées et inquiétudes.

Entre-temps je ne convoquerai la prochaine séance qu'après avoir eu un rapport sur le projet de loi S-13; nous pourrions alors peut-être nous réunir à nouveau pour décider comment nous procéderons. Merci, honorables sénateurs.

Le Comité ajourne ses travaux.

Ottawa, le jeudi 28 février 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-2, Loi modifiant et à unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons reçu quelques réponses à la lettre que nous avons envoyée aux ministres de la justice des provinces et à laquelle était annexé le projet de loi S-2. Aucune de ces réponses ne fait véritablement progresser notre discussion.

De toute évidence, certains des organismes avec lesquels nous sommes entrés en contact trouvent quelque peu difficile de formuler des réponses générales, ce pourquoi j'ai demandé à M. Donald Macdonald de rédiger un document, dont un



*[Text]*

we have the English version only of that paper. The French version, I regret to say, is not yet ready. It is now with the Translation Bureau. Hopefully, it will be ready within a day or two.

Mr. Macdonald's paper sets out clearly most of the questions with which we will have to deal in relation to Bill S-2. It puts the various options available to us fairly clearly.

Mr. Macdonald had prepared a draft act some time ago, which is somewhat different from the one now before us, and that is appended to his paper. We can look at that proposal in considering the various questions which will have to be addressed.

Before dealing with the paper itself, I should like to give the committee a brief résumé of the kinds of replies we have received to our last request for comments.

From the Ministry of the Attorney General for the province of Ontario we have a letter dated January 20, 1985, which states, in part, as follows:

Several years ago there was talk among officials in the Department of Justice of proposing legislation to accomplish what Bill S-2 attempts to achieve. At that time, as now, the Ministry of the Attorney General of Ontario encouraged the Parliament of Canada to clarify and modernize the law relating to the prohibited degrees of affinity and consanguinity. Since, as a matter of policy, Ontario has taken the position that it does wish to issue marriage licences to persons who are within the prohibited degrees, we can only applaud any attempt to make it easier to determine, for the public and for officials of the provincial government, who falls within the prohibited degrees.

The substantive issue of just what degrees should be prohibited is a matter of social policy within exclusive federal jurisdiction. Accordingly, the Ministry of the Attorney General will not take an official position on the matter.

So the Ministry of the Attorney General of Ontario, is encouraging us to proceed to clarify the law. It will accept whatever is decided by the federal department.

We received a reply from the Office of the Minister of Justice and Attorney General of Newfoundland to the effect that that office believes it to be a "good reform of the legislation relating to marriage." The reply goes on to simply note that they will be studying the matter carefully and making the appropriate changes.

The reply from the Government of Québec acknowledges our letter and states that the matter will be referred to the appropriate provincial officials for study.

**Senator Flynn:** What is the date of that reply?

**The Chairman:** The latest reply is dated February 4, 1985.

The reply from the Attorney General of Alberta states in part:

*[Traduction]*

exemplaire vous a été distribué. Pour l'instant, nous n'avons que la version anglaise. La version française n'est malheureusement pas encore prête. Le Bureau des traductions s'en occupe. Nous espérons l'obtenir d'ici un jour ou deux.

Dans ce document, M. Macdonald présente clairement la plupart des questions dont nous aurons à traiter par rapport au projet de loi S-2. Il expose assez clairement les choix qui s'offrent à nous.

Il y a un certain temps, M. Macdonald a rédigé un projet de loi qui diffère quelque peu de celui que nous étudions; il est annexé à son document. Nous pourrions nous reporter à ce projet dans l'étude des diverses questions qui devront être réglées.

Avant de traiter de ce document, j'aimerais donner au comité un petit résumé des types de réponses que nous avons reçues à notre dernière demande de commentaires.

Du ministre de la justice de l'Ontario, nous avons une lettre datée du 20 janvier 1985, dans laquelle il dit notamment ceci:

Il y a plusieurs années, les hauts fonctionnaires du ministère de la justice ont envisagé de proposer une loi pour atteindre le but même que vise le projet de loi S-2. A cette époque, tout comme maintenant, le ministère a encouragé le Parlement canadien à clarifier et à moderniser les règles de droits relatives aux degrés d'affinité et de consanguinité faisant obstacle à mariage. Comme l'Ontario souhaite par principe délivrer des permis de mariage à certaines personnes qui entrent dans ces catégories, nous ne pouvons que nous féliciter de toute tentative visant à aider le public et les fonctionnaires du gouvernement provincial à définir qui entre dans ces catégories.

La question de savoir quel degré de parenté devrait faire empêchement à mariage est une question de politique sociale qui relève exclusivement de la compétence fédérale. En conséquence, le ministère de la Justice ne prendra pas officiellement position à ce sujet.

Donc, le ministère de la Justice de l'Ontario nous encourage à clarifier le droit dans ce domaine. Il acceptera les décisions du ministère fédéral, quelles qu'elles soient.

Nous avons reçu du bureau du ministre de la Justice de Terre-Neuve une réponse dans laquelle il dit qu'il s'agit d'une «bonne réforme de la législation relative au mariage». Puis il fait simplement remarquer qu'il étudiera soigneusement la question et apportera les modifications qui s'imposeront.

Pour ce qui est du gouvernement du Québec, il nous a envoyé un accusé de réception dans lequel il nous avise qu'il soumettra la question à ses hauts fonctionnaires compétents.

**Le sénateur Flynn:** Quelle est la date de cette réponse?

**Le président:** La dernière réponse est datée du 4 février 1985.

La réponse du ministre de la Justice de l'Alberta dit notamment ceci:

## [Text]

The provincial Department of Social Services and Community Health will be interested to note that all references to adoption have been omitted from Bill S-2 and may wish to comment further on the proposed legislation.

And it goes on to state that a copy of our letter and Bill S-2 has been forwarded to that department for comments.

Mr. Crawford, the Attorney General for Alberta, goes on to state that he appreciates our effort to clarify the law regarding prohibitions against marriage.

The reply from the office of the Minister of Health and Human Resources for the Yukon Territory states that that government is fully supportive of the bill as drafted.

From the Province of British Columbia we have acknowledgment of our letter and the bill. We then have a further reply dated February 7 from Mr. Smith, the Attorney General, which states, in part, as follows:

The enactment of this Bill would, at the Provincial level, impact principally upon the work of the Division of Vital Statistics in the Ministry of Health and, possibly as well, upon the adoption program of the Ministry of Human Resources.

And he goes on to say that copies of our letter and the bill have been sent to those departments.

He goes on to state:

—the Honourable Grace McCarthy wrote you September 11, 1984 to convey concerns that section 3(1) of that Bill—

and the reference there is to Bill S-13—

—might serve to undermine the “as if born to” concept in British Columbia adoption law.

And there is a further statement to the effect that Mrs. McCarthy will probably wish to comment further on the bill at some later point.

The other replies simply acknowledge receipt of our letter and the bill.

We have a letter from Professor H. David Kirk of the University of Victoria. In his letter, Professor Kirk states that he might be able to appear before the committee if his appearance can be arranged for some time in March. In the final paragraph of his letter, he states:

Perhaps I should say in all candidness that I see little utility to an oral statement in any case. The wording of Bill S-2 seems to me simply an avoidance of the adoption issue. As I have tried to show in my 1981 book (*Adoptive Kinship: A Modern Institution in Need of Reform*)—

and I believe honourable senators have a copy of the relevant chapter—

—a great deal is wrong with the institution of adoption. By making it more readily possible for adopted siblings to

## [Traduction]

Le ministère provincial des Services sociaux et de la Santé communautaire verra d'un bon œil qu'il n'y ait aucune référence à l'adoption dans le projet de loi S-2 et voudra peut-être formuler d'autres observations au sujet de la loi proposée.

Puis il est dit qu'une copie de notre lettre et qu'un exemplaire du projet de loi S-2 ont été transmis à ce ministère, afin d'obtenir des observations.

M. Crawford, ministre de la Justice de l'Alberta, dit ensuite qu'il se félicite de l'effort que nous faisons pour clarifier le droit concernant les interdictions de mariage.

La réponse du bureau du ministre de la Santé et des Ressources humaines du Territoire du Yukon dit que ce gouvernement appuie pleinement le projet de loi tel qu'il est formulé.

La province de la Colombie-Britannique a accusé réception de notre lettre et du projet de loi. Puis une autre réponse, datée du 7 février, nous est parvenue de M. Smith, ministre de la Justice de cette province, qui dit notamment ceci:

Au niveau provincial, l'adoption de ce projet de loi influencerait principalement sur le travail de la division de la statistique de l'état civil du ministère de la Santé et peut-être aussi sur le programme d'adoption du ministère des Ressources humaines.

Puis il dit que des copies de notre lettre et du projet de loi ont été envoyées à ces ministères.

Et il poursuit en disant:

L'honorable Grace McCarthy vous a écrit le 11 septembre 1984 pour vous signaler que le paragraphe 3(1) de ce projet de loi...

Il s'agit du projet de loi S-13.

...pourrait saper la notion «comme s'il était né de» inscrite dans les règles de droit de la Colombie-Britannique relatives à l'adoption.

Enfin, il dit que M<sup>me</sup> McCarthy voudra probablement faire d'autres observations sur le projet de loi ultérieurement.

Les autres réponses ne sont que des accusés de réception.

Nous avons une lettre de M. H. David Kirk, professeur à l'Université de Victoria. Dans sa lettre, M. Kirk dit qu'il pourra peut-être comparaître devant le comité si des dispositions peuvent être prises pour le mois de mars. Dans le dernier paragraphe de sa lettre, il déclare:

En toute sincérité, je dois dire que je ne vois guère d'utilité à une déclaration verbale. D'après sa formulation, le projet de loi S-2 m'apparaît simplement une façon d'éviter la question de l'adoption. Comme j'ai essayé de le montrer dans l'ouvrage que j'ai publié en 1981 (*Adoptive Kinship: A Modern Institution in Need of Reform*)—

—je crois que les honorables sénateurs ont une copie du chapitre pertinent—

—l'institution de l'adoption laisse beaucoup à désirer. En rendant la tâche plus facile aux frères et sœurs par



**[Text]**

marry, the institutional contradictions will merely be confounded.

He goes on to say:

Since Professor Murray Fraser and I have also recently published a major paper dealing with the question of the adoption of stepchildren, you may want to bring it to the attention of the Committee also.

The title of that paper is "*Cui Bono? Some Questions Concerning the 'Best Interests of the Child' Principle in Canadian Adoption Laws and Practices.*" We do not have copies of that as yet. It may be that we will want to take a look at the appropriate sections of it before concluding our consideration of Bill S-2.

We have also heard from the Assistant Dean of the University of Saskatchewan, Professor R. E. Fritz. Professor Fritz states in part:

Undoubtedly, the Committee will again be inviting Professor Hubbard to make a submission and, in reading the Committee proceedings of the meetings held on Bill S-13, I find that my views coincide with his. I especially subscribe to his views regarding prohibiting adoptive siblings from marrying—

And he gives the page references in the committee's proceedings.

**Senator Nurgitz:** As I recall, the position taken by Professor Hubbard was that, once adopted, a child is treated as a natural child?

**Senator Flynn:** From the civil law viewpoint, the adopted child has the right to child support and things of that nature.

**The Chairman:** Professor Fritz, in his letter, cites the actual page references, so we can readily refresh our minds as to what Professor Hubbard said.

He goes on to say:

In your letter of January 11, 1985, you seem to imply—

and this letter is addressed to Mr. Belisle—

—that the Committee believes that by dropping "or adoption" from section 2(1) that section 2(2) would prohibit the marriage of persons closely related by adoption.

I do not believe we have really made that decision.

If that was the intent it is doubtful that that change would have that effect. At common law such a marriage would not be invalid and I agree with Professor Hubbard's view that neither general nor specific provincial legislation dealing with adoption in the context of the capacity to marry would be constitutionally valid. If the Committee wishes the legislation to prohibit such marriages, the federal legislation would likely require an express prohibition. As I indicated above, I am not supportive of such a prohibition.

And he goes on to offer further assistance to the committee in the event that we would like to hear from him.

**[Traduction]**

adoption qui veulent se marier, les contradictions de l'institution de l'adoption ressortiront de façon encore plus flagrante.

Puis il poursuit en disant:

Comme le professeur Murray Fraser et moi avons aussi publié récemment un document de fond sur la question de l'adoption d'enfants d'un autre lit, vous voudrez peut-être le porter aussi à l'attention du comité.

Ce document s'intitule *Cui Bono? Some questions Concerning the «Best Interests of the Child» Principle in Canadian Adoption Laws and Practices*. Nous n'en avons pas encore d'exemplaire. Nous voudrions peut-être en examiner les chapitres pertinents avant de conclure notre étude du projet de loi S-2.

Nous avons aussi reçu une lettre du doyen adjoint de l'Université de la Saskatchewan, M. R. E. Fritz, dans laquelle il dit notamment:

Le Comité réinvitera sans aucun doute M. Hubbard à faire une déposition, et je constate à la lecture des délibérations que le Comité a tenues au sujet du projet de loi S-13, que mes vues coïncident avec les siennes. J'adhère notamment à son opinion sur l'opportunité d'interdire les mariages entre frères et sœurs par adoption—

—et il donne les pages pertinentes des délibérations du Comité.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je me rappelle bien, M. Hubbard affirmait qu'après avoir été adopté, un enfant était traité comme un enfant naturel, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Du point de vue du droit civil, l'enfant adopté a droit aux allocations pour enfant et autres avantages de même nature.

**Le président:** Dans sa lettre, M. Fritz cite les pages exactes; nous pouvons donc nous rafraîchir la mémoire au sujet de ce qu'il a dit.

Il poursuit en disant:

Dans votre lettre du 11 janvier 1985, vous semblez sous-entendre—

—et cette lettre est adressée à M. Belisle—

—que le comité estime qu'en supprimant du paragraphe 2(1) les termes «ou adoption», le paragraphe 2(2) interdirait les mariages entre personnes étroitement liées par adoption.

Je ne crois pas que nous ayons vraiment pris cette décision.

Si tel était l'intention visée, je ne pense pas que cette modification aurait cet effet. En common law, ces mariages ne seraient pas invalides et je pense comme M. Hubbard que ni une loi générale ni une loi provinciale particulière concernant l'adoption par rapport au mariage ne seraient constitutionnellement valides. Si le comité désire que la loi interdise ces mariages, il faudrait qu'il le mentionne expressément. Comme je l'ai dit plus haut, je ne suis pas d'accord avec une telle interdiction.

Puis il assure le comité de sa coopération au cas où nous voudrions à nouveau obtenir son point de vue.

*[Text]*

On that same topic we have a letter from the Primate of the Anglican Church of Canada, the Most Reverend Edward W. Scott, dated February 4, 1985, in which he states:

I am pleased to learn that the new Bill deletes any reference to adoption.

He is making the assumption that, by its deletion, it is prohibited. Continuing:

My position was made clear in a letter to Senator Neiman dated April 26th, 1984 in which it was stated that, "Family structure and solidarity" require the prohibition of marriages of adoptive parents with adopted children. I would be grateful if you would send me the conclusions of the Committee when its study of this issue is concluded.

**Senator Nurgitz:** What he is talking about is a marriage between an adoptive parent and an adopted child and not marriage between adopted siblings.

**The Chairman:** Yes. That, in effect, sums up all of the views we have had to date on the bill.

**Senator Flynn:** Has the Roman Catholic Church expressed a view? I thought that the Roman Catholic Church was in favour of all that was proposed in Bill S-2.

**The Chairman:** We did receive a letter from the Canadian Conference of Catholic Bishops, dated February 5, 1985, over the signature of the Gen Secretary, Reverend William F. Ryan. Reverend Ryan simply states:

We also much appreciated your sending us a copy of the submissions by the other religious denominations regarding the proposed changes in marriage prohibitions.

At the present time, we have no further comments to offer on the proposed changes. Should new considerations arise in light of the continued study by our canonical consultants, I will advise you as soon as possible.

**Senator Flynn:** But the first reaction from the Canadian Conference of Catholic Bishops was favourable, if I recall correctly.

**Senator Nurgitz:** To be fair about that, we were silent on the question of adoption. At that time we focused more on the question of affinity and consanguinity.

**Senator Flynn:** Our view was that, since there is no prohibition under the present law, there was no need for us to deal with it. The intent of the proposed legislation is not to add to the prohibitions but to subtract therefrom.

**The Chairman:** Subject to the views of the committee, I think at this point we should turn our attention to Mr. Macdonald's paper on the matter.

Mr. Macdonald, in his paper, sets out the questions we will have to address.

On page 2, under the heading "Consanguinous Relations," there is reference to the kinds of submissions we have had with respect to specific relationships. He deals with the comments we have received with respect to the issue of genetics. That

*[Traduction]*

Sur la même question, nous avons une lettre du primat de l'Église anglicane du Canada, le très révérend Edward W. Scott, lettre datée du 4 février 1985 et où il dit:

Je suis très heureux d'apprendre que le nouveau projet de loi supprime toute référence à l'adoption.

Il suppose que par cette suppression, ces mariages sont interdits. Puis il dit:

J'ai fait connaître clairement ma position dans une lettre adressée au sénateur Neiman le 26 avril 1984, où je dis que la «structure et la solidarité de la famille» exigent qu'on interdise les mariages entre parents adoptifs et enfants adoptés. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me communiquer les conclusions auxquelles le comité sera parvenu après avoir achevé son étude de cette question.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce dont il parle, c'est de mariages entre parents adoptifs et enfants adoptés et non pas de mariages entre frères et sœurs par adoption.

**Le président:** Oui. Cela résume tous les points de vue que nous avons reçus jusqu'à maintenant au sujet du projet.

**Le sénateur Flynn:** L'Église catholique romaine a-t-elle exprimé une opinion? Je pensais qu'elle était en faveur de tout ce qui était proposé dans le projet de loi S-2.

**Le président:** Nous avons effectivement reçu une lettre de la Conférence canadienne des évêques catholiques datée du 5 février 1985 et signée par le secrétaire général, le Révérend William F. Ryan, qui y dit simplement:

Nous avons aussi beaucoup apprécié que vous nous ayez envoyé copie des mémoires présentés par d'autres confessions au sujet des modifications proposées aux interdictions de mariage.

Actuellement, nous n'avons pas d'autres observations à formuler à ce sujet. Nos conseillers en droit canonique poursuivent leur étude et si des éléments nouveaux en ressortissent, je vous en aviserai le plus tôt possible.

**Le sénateur Flynn:** Mais la première réaction de la Conférence canadienne des évêques catholiques a été favorable, si je ne m'abuse.

**Le sénateur Nurgitz:** A vrai dire, il n'avait pas été question de l'adoption. A cette époque, nous nous attachions davantage à la question de l'affinité et de la consanguinité.

**Le sénateur Flynn:** Nous estimons qu'étant donné l'absence d'interdiction aux termes des règles de droit actuelles, nous n'avions pas à en traiter. Le projet de loi vise non pas à augmenter mais plutôt à diminuer les interdictions.

**Le président:** Si le comité est d'accord, nous allons reprendre l'étude du document de M. Macdonald.

Dans ce document, M. Macdonald expose les questions que nous devons régler.

A la page 2, sous la rubrique «Liens de consanguinité», il parle des types de mémoires que nous avons reçus au sujet de liens particuliers. Il traite des observations que nous avons reçues au sujet du problème génétique. Nous avons abordé



*[Text]*

subject was dealt with by Dr. Lippman, who appeared before the committee. I do not think we need to repeat those for purposes of this meeting. Therefore, I think we can turn to the question of relations by affinity. In the first instance we can deal with uncles/nieces and aunts/nephews.

I think it is fair to say that all members of the committee were in agreement that any question of affinity could be deleted from the legislation as we would propose to formulate it. That would be the decision under paragraph "A."

The question of step-relations is dealt with under paragraph "B," where it is stated:

Under the present law a person may not marry his or her step-mother or step-father . . . This prohibition does not apply to "step-siblings," because such children are not related by the marriage in issue—

As is pointed out in the paper, Bill S-2 would do away with the prohibition against marrying one's step-parent.

The paper goes on to state:

Should the law continue to prohibit such marriages? As is the case with, for example, uncle/niece matings, it would seem that it is the issue of familial propriety and stability which militates against allowing such marriages.

Really, we are dealing here with the propriety of a marriage between a parent and his or her step-child.

Are there any comments in that regard?

**Senator Flynn:** Is there a prohibition under the present law?

**The Chairman:** There is a prohibition, yes.

**Senator Nurgitz:** One of the most telling points made by Professor Hubbard was that, if we are all that worried about genetic problems arising out of consanguinous relations—uncle/niece; aunt/nephew, we should put a provision in the Criminal Code prohibiting such sexual relations.

Is it not an offence under the Criminal Code to have sexual relations with a step-daughter, for example?

**Mr. Donald Macdonald, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament:** It is an offence to have illicit sexual relations.

**The Chairman:** I saw a paper recently that lists the prohibitions in the Criminal Code.

**Senator Cools:** What is "illicit sexual relations" defined to be?

**Mr. Macdonald:** It is not defined as such. It is up to the court to decide. Presumably, where the step-father's marriage still subsists, it would be deemed to be illicit for him to have sexual relations with his step-daughter.

*[Traduction]*

cette question avec le Dr Lippman, qui a comparu devant le comité. Je ne pense que nous ayons à reprendre ici ses propos. Nous pouvons donc passer à la question des liens d'affinité. Nous pourrions d'abord traiter des cas de mariages entre oncles et nièces ou tantes et neveux.

Je pense qu'il est juste d'affirmer que tous les membres du comité reconnaissent que la question de l'affinité pouvait être supprimée du projet de loi tel que nous voulions le formuler. Cette décision figure au paragraphe «A».

La question des mariages entre parâtres et belles-filles ou marâtres et beaux-fils figure au paragraphe «B», où il est dit:

Aux termes des règles actuelles de droit, une personne ne peut épouser le second mari de sa mère ou la seconde femme de son père . . . Cette interdiction ne s'applique pas aux mariages entre frères et sœurs par alliance, car ces enfants ne sont pas véritablement apparentés du fait de ce mariage—

Comme le mentionne le document, le projet de loi S-2 supprimerait l'interdiction des mariages entre parâtres et belles-filles ou entre marâtres et beaux-fils.

Puis il est dit:

Devrait-on continuer d'interdire ces mariages? Tout comme dans le cas des mariages entre oncles et nièces, par exemple, il semble que la question de la stabilité et de l'intégrité de la famille milite contre l'autorisation de ces mariages.

Vraiment, nous parlons ici de l'opportunité d'un mariage entre parâtres et belles-filles et marâtres et beaux-fils.

Y a-t-il des observations à cet égard?

**Le sénateur Flynn:** Y a-t-il une interdiction aux termes des règles de droit actuelles?

**Le président:** Il y en a une, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Hubbard nous a dit et c'est l'une de ses observations les plus éloquentes—que si nous nous soucions à ce point des problèmes génétiques que posent les liens de consanguinité qui existent entre un oncle et sa nièce ou une tante et son neveu, nous devrions inscrire dans le code criminel une disposition interdisant les relations sexuelles entre ces personnes.

Le second mari d'une femme qui a des relations sexuelles avec sa belle-fille, par exemple, ne commet-il pas une infraction aux termes du Code criminel?

**M. Donald Macdonald, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:** C'est une infraction d'avoir des relations sexuelles illicites.

**Le président:** Récemment, j'ai pris connaissance d'un document qui énumère les interdictions du Code criminel.

**Le sénateur Cools:** Qu'entend-on par «relations sexuelles illicites»?

**M. Macdonald:** Il n'y a pas de définition comme telle à ce sujet. C'est au tribunal de trancher. A supposer que le mariage d'un parâtre soit encore valide, il serait illicite pour ce dernier d'avoir des relations sexuelles avec sa belle-fille.

## [Text]

**Senator Cools:** Would not sexual relations between a man and his step-daughter during the marriage be viewed as incest?

**Mr. Macdonald:** No, because incest is limited to blood relations.

**The Chairman:** But it is still a criminal offence within the definition of "illicit sexual relations."

**Senator Cools:** This is something that we should clarify in the proposed legislation.

**The Chairman:** I think we are talking here about a social problem, really. It is something that we will have to deal with on that level.

**Senator Nurgitz:** If it is against the Criminal Code to have sexual relations with that person, how can there be a marriage?

**Mr. Macdonald:** It is only against the Code if it is illicit sexual relations. If the couple is allowed to marry, there would not be illicit sexual relations.

**Senator Flynn:** Illicit sexual relations would mean sexual relations outside the marriage.

**Mr. Macdonald:** There could be other circumstances of illicitness. The most common circumstance would be where there is a marriage existing between the male and the step-mother of the child.

**The Chairman:** In dealing with this bill, we may want to recommend appropriate changes to the Criminal Code. Where there appear to be some inconsistencies as between this legislation and the Criminal Code, we may want to recommend changes to the Code. For example, under the Criminal Code there is a prohibition against sexual relations between a step-father and a step-child but no prohibition insofar as relations between a step-mother and a step-child are concerned.

Under the Charter of Rights, I should think that that would be struck down.

I was at a conference some weeks ago at which there was circulated a paper that listed the sections of the Code that would be in conflict with section 15 of the Charter of Rights once it is proclaimed, and that is one of them.

Part of what we have to look at here is whether a step-relationship survives death and divorce. That is the question that has to be addressed.

**Senator Flynn:** The prohibition exists only when the marriage is still in force. In the event of a divorce, the prohibition would no longer apply.

**The Chairman:** It is not unusual today for individuals to marry two or three times, with the result that there could be a succession of step-relationships. Each one could not be considered to continue beyond divorce.

I can perhaps see the prohibition continue in the circumstance where the child continues to live with the step-parent as a child of that parent after the death of the natural parent.

## [Traduction]

**Le sénateur Cools:** Pendant la durée d'un mariage, les relations sexuelles entre un parâtre et sa belle-fille ne constituent-elles pas un cas d'inceste?

**M. Macdonald:** Non, parce que l'inceste se limite aux parents par le sang.

**Le président:** Cela demeure néanmoins une infraction criminelle selon la définition de «relations sexuelles illicites».

**Le sénateur Cools:** C'est là quelque chose qu'il faudrait préciser dans le projet de loi proposé.

**Le président:** Je pense qu'il s'agit en réalité d'un problème social et que nous devons le traiter dans cette perspective.

**Le sénateur Nurgitz:** Si c'est une infraction au Code criminel d'avoir des relations sexuelles avec cette personne, comment peut-il y avoir mariage?

**M. Macdonald:** C'est une contravention au Code seulement dans la mesure où il s'agit de relations sexuelles illicites. Si le couple est autorisé à se marier, il n'y aura pas de relations sexuelles illicites.

**Le sénateur Flynn:** Les relations sexuelles illicites équivalaient donc à des rapports sexuels en dehors des liens du mariage.

**M. Macdonald:** Il pourrait y avoir d'autres cas de nature illicite. Le plus courant serait celui où la personne de sexe masculin et la marâtre de l'enfant seraient mariés.

**Le président:** Dans notre étude du projet de loi, nous devrions peut-être recommander des changements à apporter au Code criminel. S'il appert qu'il y a des contradictions entre le projet de loi et le Code criminel, nous devrions peut-être recommander des modifications à ce dernier. Ainsi, en vertu du Code criminel, les relations sexuelles entre un parâtre et son enfant par alliance sont interdites alors qu'elles ne le sont pas lorsqu'il est question d'une marâtre.

Je pense que cela contrevient à la Charte des droits.

Il y a quelques semaines, j'ai participé à une conférence au cours de laquelle on nous a distribué un document énumérant les dispositions du Code qui contreviendraient à l'article 15 de la Charte des droits lorsqu'elle sera proclamée. Or, cette disposition figurait dans la liste.

Nous devons notamment nous demander si les liens créés par un remariage subsistent à un décès et à un divorce. C'est là la question à laquelle nous devons répondre.

**Le sénateur Flynn:** L'interdiction n'existe que pendant que le mariage est en vigueur. En cas de divorce, l'interdiction ne s'appliquerait plus.

**Le président:** Comme il n'est pas rare que des personnes se marient deux ou trois fois de nos jours, il peut s'ensuivre une succession de liens par remariage. On ne devrait pas considérer que ces liens subsistent après un divorce.

A mon avis, l'interdiction pourrait peut-être être maintenue dans le cas où un enfant continue de vivre avec son parâtre ou



[Text]

**Senator Flynn:** It seems to me that it would be a question of fact. It would be a very simple prohibition to nullify. If the child were to move out of the family home for a while, marriage between that child and the step-parent would be permitted.

I do not think it would be possible to legislate such a prohibition.

**Senator Lewis:** It seems to me that the best route to take would be to make the bill fairly general.

**Senator Flynn:** Looking back to the submission that we got from the Roman Catholic Church on this, that submission stated that the Catholic Church in Canada would have no objection to the proposed reform being considered by the committee. It went on to say that the legislation adopted in Australia seems quite appropriate.

What I wanted to draw to the attention of the committee specifically was that, in its submission, the Roman Catholic Church stated that in those cases where the Catholic Church would not judge it opportune to grant dispensation for one of its members, that person would not be able to marry in the Church. Therefore, they agreed that the civil restrictions should be limited to siblings, parents/grandparents, children/grandchildren.

If another denomination wanted to have additional prohibitions, that would be up to them. If people do not agree with that, they can marry outside the church, or marry before a minister of another church.

That is the only logical direction that we can take. The idea behind this proposed legislation is to provide the minimum restrictions. The social and religious concerns are somewhat mixed. We should try to arrive at a common denominator and allow various denominations to then set further restrictions if they are so inclined.

**Senator Lewis:** That is my feeling as well.

**The Chairman:** Is it the consensus of the committee, then, that we should not have any prohibition insofar as step-parents are concerned?

**Senator Flynn:** I think we should look at the additional prohibitions to determine whether they are supported generally. If they are not supported generally from a religious standpoint, I do not think they should find their way into the legislation.

**The Chairman:** It is my view that this committee should deal with the civil prohibitions, leaving it to the various religious denominations to decide whether they wish to go beyond what we do at the civil level. That would be entirely within their competence and right.

**Senator Flynn:** If the main religions in the country are in agreement on a prohibition, possibly the civil legislation should provide for that prohibition. However, I think it goes the other way. There is no consensus on any prohibition beyond those that are already included in the bill as drafted.

[Traduction]

sa marâtre en tant qu'enfant de ce parent après la mort de son parent naturel.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que c'est une question de fait. Il serait très simple d'invalider l'interdiction. Si l'enfant quittait le foyer familial pendant un certain temps, le mariage entre cet enfant et son parâtre ou sa marâtre serait autorisé.

Je ne pense pas qu'il soit possible de légiférer en ce qui concerne une telle interdiction.

**Le sénateur Lewis:** J'estime pour ma part que la meilleure solution est d'adopter un projet de loi assez général.

**Le sénateur Flynn:** Dans le mémoire qu'elle nous a présenté, l'Église catholique romaine a indiqué qu'elle ne s'oppose pas à la réforme qu'étudie le comité. Elle ajoute d'ailleurs que le projet de loi adopté en Australie semble assez pertinent.

Voici ce sur quoi je voulais attirer l'attention du comité dans son mémoire, l'Église catholique romaine indique que dans les cas où elle juge inopportun d'accorder une exemption à l'un de ses fidèles, l'intéressé ne pourra se marier devant l'Église. Par conséquent, les auteurs du mémoire conviennent que les restrictions civiles devraient se limiter aux frères et aux sœurs, aux parents et grands-parents et aux enfants et petits-enfants.

Si un autre groupe religieux veut imposer des interdictions supplémentaires, libre à lui de le faire. Les gens qui seront en désaccord avec celles-ci pourront se marier à l'extérieur de l'Église ou devant le ministre d'un autre culte.

C'est la seule ligne de conduite logique que nous puissions adopter. L'objectif du projet de loi est de prévoir un minimum de restrictions. Les facteurs sociaux et religieux ne sont pas nettement départagés. Nous devrions donc essayer de trouver un dénominateur commun et à partir de là laisser les différents groupes religieux établir d'autres restrictions s'ils le désirent.

**Le sénateur Lewis:** Je suis également de cet avis.

**Le président:** Les membres du comité s'entendent-ils sur le fait qu'il ne devrait pas y avoir d'interdiction en ce qui concerne les parâtres et belles-filles et les marâtres et beaux-fils?

**Le sénateur Flynn:** Je pense que nous devrions examiner les autres interdictions pour déterminer si elles sont généralement acceptées. Si elles ne reçoivent pas un appui général du point de vue religieux, je ne pense pas qu'elles devraient être incluses dans le projet de loi.

**Le président:** A mon avis, le comité devrait s'occuper des interdictions d'ordre civil et laisser aux différents groupes religieux le soin de décider s'ils veulent aller plus loin que ce que nous avons prévu au niveau civil. Cela serait entièrement de leur ressort et tout à fait légitime.

**Le sénateur Flynn:** Si les principaux groupes religieux du pays s'entendent sur une interdiction, celle-ci pourrait peut-être être incluse dans la législation civile. Toutefois, je pense que cela joue dans l'autre sens. Il n'y a pas de consensus sur

[Text]

**The Chairman:** Is that agreed, then, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On page 5 of the paper, Mr. Macdonald lists four possible alternatives in this respect. It would appear that the committee is prepared to accept the first option, which is:

No prohibition. This would be the result under Bill S-2 as drafted.

So, as the bill is now drafted, there would be no prohibition. As it states in the paper, the fact that a person was previously a step-parent or step-child would be irrelevant.

We are agreed, then, that we would leave the bill as it is with respect to step-relations.

Next would be the consideration of adoptive relations. In this regard, the paper states:

Relationships brought into existence by adoption partake neither of affinity nor of consanguinity.

In other words, they do not fall easily within either category, although the possibility of a consanguinous relationship as well as an adoptive relationship is very real.

The paper goes on to state:

An adoptive relationship is one brought into existence by operation of law; it deems a person to be related to another as if he or she was an actual blood relative.

Does every province now have that type of legislation in effect, Mr. Macdonald?

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** The paper goes on:

The law of marriage prohibitions originated at a time when there was no adoption as we know it today. That type of deemed relationship was just not contemplated by the law. It is thus not surprising that the relationship between marriage prohibitions and adoption is so confused.

**Senator Lewis:** It seems to me that the general prohibition under this bill would be sufficient. For example, in respect of blood relations, we have a general prohibition. Adoption is a provincial matter, and it seems to me that the provinces should amend their adoption laws to cover that situation.

This business of being deemed to be a person related to another is done more for property reasons, as I understand it.

**The Chairman:** I will let Mr. Macdonald comment on that.

**Mr. Macdonald:** The *Broddy* case, a case of the Alberta Court of Appeal, states that the provinces can do that; however, there is some disagreement with that. For example,

[Traduction]

aucune interdiction autre que celles qui figurent déjà dans l'actuel projet de loi.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** A la page 5 de son document, M. Macdonald présente quatre solutions possibles. Il semble que le comité soit disposé à accepter la première solution, qui prévoit ce qui suit:

Aucune interdiction. C'est ce qui résulterait du projet de loi S-2 dans sa forme actuelle.

Par conséquent, en vertu du projet de loi actuel, il n'y aurait pas d'interdiction. Comme l'auteur le mentionne dans son document, le fait qu'une personne ait déjà été le beau-père ou la belle-mère d'une autre serait hors de propos.

Ainsi donc, nous avons convenu de ne pas modifier le projet de loi pour ce qui est des liens établis par le remariage de l'un des parents.

L'autre point à examiner concerne les relations de parenté adoptive. A ce sujet, l'auteur du document s'exprime en ces termes:

L'adoption crée des liens qui ne soit fondés ni sur la parenté par alliance ni sur la consanguinité.

Autrement dit, il n'est pas facile de classer une relation dans l'une ou l'autre catégorie, bien que la possibilité d'une relation de consanguinité et d'une relation de parenté adoptive existe bel et bien.

L'auteur poursuit ainsi:

Ces liens découlent . . . de l'application de la loi qui établit entre deux personnes des liens de parenté analogues à ceux du sang.

Ce type de disposition législative est-il en vigueur dans chaque province actuellement, monsieur Macdonald?

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** L'auteur ajoute ce qui suit:

La loi sur les empêchements de mariage date d'une époque où l'adoption telle que nous la connaissons aujourd'hui n'existait pas. Ce genre de relations présumées n'était tout simplement pas pris en considération par la loi. Il n'est donc pas étonnant que les empêchements de mariage en cas d'adoption soient si confus.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble qu'un empêchement général en vertu du projet de loi serait suffisant. Nous avons une interdiction générale à l'égard des liens de sang. L'adoption étant une question qui relève des provinces, il me semble que ces dernières devraient modifier leurs lois à ce chapitre pour prévoir ces situations.

Si je ne m'abuse, le fait d'être considéré comme une personne qui a un lien de parenté avec une autre vise davantage des questions de propriété.

**Le président:** Je vais laisser M. Macdonald le soin de répondre à cela.

**M. Macdonald:** Dans l'affaire *Broddy*, la Cour d'appel de l'Alberta a établi que les provinces pouvaient légiférer; toutefois, certains ne sont pas d'accord avec cette décision. Ainsi, le



[Text]

Professor Hubbard does not think that the provinces can legislate with respect to marriage capacity; but that that is something that is exclusive to the federal jurisdiction.

**Senator Lewis:** I was thinking more of this business of being deemed a person related to another. In thinking about this, it seemed to me that it could impact upon a twin boy and girl adopted by two different couples. Insofar as the adoption laws are concerned, they are deemed to be the children of different families, notwithstanding that they are related by blood.

**Mr. Macdonald:** But the legislation has an exception, that being that adoption cannot bring people outside of the existing marriage prohibitions. In the case of a naturally related couple, notwithstanding that they have been adopted into different families, there would be a prohibition against marriage. The legislation cannot change the nature of one's relations.

**Senator Lewis:** The only thing is that that boy and girl may not know that they are actually brother and sister.

**The Chairman:** Some provinces are trying to introduce legislation that would prohibit persons from finding out about their origins. Certainly what we do in this regard would be of interest to those provinces.

**Senator Flynn:** To further complicate matters, what would be the effect of a marriage between an adopted parent and an adopted child? Would the adopted child lose his or her status as a child of that parent?

**The Chairman:** We will leave that one for King Solomon.

**Senator Cools:** What about those instances where the stepchildren have also been adopted?

**The Chairman:** We have dealt with the question of stepchildren and children; we are now dealing with adoptive relations.

**Mr. Macdonald:** The adoption would supersede the step-relationship.

**Senator Nurgitz:** If two persons marry and subsequently find out that they are brother and sister, would that have the effect of nullifying the marriage?

**Mr. Macdonald:** The marriage would be voided. That is the case under the present law, and would continue under the proposed act.

**The Chairman:** I do not imagine they would incur any criminal liability in that circumstance.

At the time of the marriage, they simply did not know that they were related by blood.

**Senator Flynn:** There would be no intent.

**The Chairman:** That is right. We have to consider the possible alternatives. On page 7 of the paper, Mr. Macdonald sets out the options open to us in respect of adoptive relations, of which there are three. They are: no prohibition; an absolute prohibition; and a qualified prohibition.

To go through these in detail, the first option is:

[Traduction]

professeur Hubbard pense que les provinces ne peuvent pas légiférer en ce qui concerne la capacité légale de contracter mariage il croit plutôt que c'est là une question qui relève exclusivement de la compétence fédérale.

**Le sénateur Lewis:** Je pensais davantage à une situation où une personne est considérée apparentée à une autre. Il me semble que cela pourrait se produire dans le cas de jumeaux des deux sexes qui sont adoptés par deux couples différents. Aux termes des lois sur l'adoption, ils sont considérés comme de enfants de familles différentes, indépendamment du fait qu'ils sont apparentés par le sang.

**M. Macdonald:** La loi prévoit toutefois une exception selon laquelle l'adoption ne peut exempter les gens des empêchements touchant le mariage. Les membres d'un couple qui auraient un lien de parenté provenant de leurs parents naturels ne pourraient se marier même dans le cas où ils auraient été adoptés par des familles différentes. La loi ne peut changer la nature des liens de parenté d'une personne.

**Le sénateur Lewis:** Il se pourrait cependant que le garçon et la fille ne sachent pas qu'ils sont frère et sœur dans la réalité.

**Le président:** Certaines provinces essaient actuellement d'adopter des mesures législatives qui empêcheraient les gens de retracer leurs origines. La décision que nous prendrons à cet égard intéressera certainement ces provinces.

**Le sénateur Flynn:** Histoire de compliquer les choses davantage, qu'est-ce qui arriverait dans le cas d'un mariage entre un parent et un enfant adopté? L'enfant adopté perdrait-il son statut d'enfant par rapport à ce parent?

**Le président:** Laissons cette décision au roi Salomon.

**Le sénateur Cools:** Que se produirait-il dans le cas où un beau-fils ou une belle-fille seraient eux aussi adoptés?

**Le président:** Nous avons réglé la question des enfants par alliance et des enfants. Il est maintenant question des liens d'adoption.

**M. Macdonald:** L'adoption supplanterait la relation créée par une alliance.

**Le sénateur Nurgitz:** Si deux personnes se marient et qu'elles découvrent ensuite qu'elles sont frère et sœur, le mariage sera-t-il invalidé?

**M. Macdonald:** Leur mariage sera effectivement invalidé. C'est ce que prévoit la loi actuelle, et c'est ce que maintiendrait le projet de loi proposé.

**Le président:** Je ne pense pas qu'ils auraient une responsabilité criminelle en pareil cas.

Au moment du mariage, ils ignoraient tout simplement l'existence de ces liens de sang.

**Le sénateur Flynn:** Ils ne l'auraient pas fait délibérément.

**Le président:** Vous avez parfaitement raison. Nous devons examiner les solutions possibles. A la page 7 de son document, M. Macdonald explique les trois options qui s'offrent à nous au sujet des relations de parenté adoptive, soit l'absence d'empêchement, l'empêchement absolu et l'empêchement limité.

Examinons d'abord en détail la première solution:

## [Text]

No prohibition. Depending upon one's interpretation of the law, leaving Bill S-2 as it is would either allow adoptive marriages, or continue to recognize provincial prohibition.

In other words, if we are silent on the matter, it would appear that the provincial legislation would prevail, which would leave us more or less in the state we are in now, with different laws in different provinces.

One of the objectives of Bill S-2 is to regularize the law in this respect, making it the same in each province.

**Senator Flynn:** We would have to have clear definitions for "child," "father," and "mother." We would need to be specific in this regard. It may be that it would be covered by the words "only naturally-related persons," or whatever.

An adopted child for civil law purposes could be deemed to be a natural child, and that is all. The prohibition would not apply if we were to say that it has to be a natural relationship and not one created by a provision in the provincial law, which states that an adopted child is deemed to be a natural child. Such a provision would not change the federal law.

**Mr. Macdonald:** That is right.

**The Chairman:** The second option is an absolute prohibition. I will just read that for the record:

Absolute prohibition. Marriages between people related by adoption would be prohibited to the same extent as marriages between blood related people under the Bill—i.e., lineal ascendants and descendants by adoption; and adoptive siblings. This would resolve the issue of competence in this area—the federal prohibitions would be paramount. It would also respond to provincial concerns about the institution of adoption.

The third option is for a qualified prohibition. It is as follows:

Qualified prohibition. Adoptive marriages could be presumptively prohibited, subject to exceptions being granted by the courts on the basis, for example, of the "public interest" or the "interests of those related" to the persons involved. This approach could apply to potential marriages between adoptive siblings. The difficulty with it is arriving at criteria which a court could objectively deal with. An assessment of the "public interest" would appear to be quite vague.

**Senator Nurgitz:** On that—and that may be an attractive "out"—

**The Chairman:** I believe that is one that was suggested in the draft bill by Mr. Macdonald.

**Mr. Macdonald:** Yes.

**Senator Nurgitz:** I do not know how one could satisfy the onus presented here. There is a presumed prohibition, but if

## [Traduction]

Aucun empêchement. Selon l'interprétation que chacun en fait, le projet de loi S-2, laissé tel quel, autoriserait les mariages entre personnes apparentées par adoption ou continuerait de reconnaître les empêchements prescrits par les provinces.

En d'autres mots, si nous ne prévoyons pas de dispositions à ce sujet, il semble que les lois provinciales s'appliquent; nous nous retrouverons donc plus ou moins au même point qu'en ce moment, avec des lois différentes selon les provinces.

Or, l'un des objectifs du projet de loi S-2 est de régulariser la loi à cet égard en la rendant uniforme dans chaque province.

**Le sénateur Flynn:** Il nous faudrait des définitions claires des termes «enfant», et «père» et «mère». Il nous faudra apporter des prévisions à cet égard. Peut-être que tous ces termes seraient compris dans une expression comme «seules les personnes ayant un lien de parenté naturel» ou quelque chose comme ça.

Aux fins du droit civil, un enfant adoptif pourrait être considéré comme un enfant naturel, tout simplement. L'interdiction ne s'appliquerait pas si nous disions qu'il doit s'agir d'un lien de parenté naturel et non d'un lien créé par une disposition d'une loi provinciale prévoyant qu'un enfant adoptif est réputé être un enfant naturel. Une telle disposition ne changerait rien à la loi fédérale.

**M. Macdonald:** C'est exact.

**Le président:** La deuxième possibilité est l'interdiction absolue. Je vais lire ce passage:

Interdiction absolue. Le mariage entre personnes apparentées par adoption serait interdit au même titre que l'est en vertu de la loi le mariage entre personnes apparentées par consanguinité, c.-à-d. entre les personnes apparentées par adoption en ligne directe ou en ligne collatérale. Cette option résoudrait la question de compétence en la matière puisque les empêchements prescrits par la loi fédérale prévaudraient. Elle calmerait aussi les inquiétudes des provinces au sujet de l'adoption.

La troisième possibilité est l'interdiction limitée. Voici ce que dit le texte:

Interdiction limitée. Les mariages entre personnes apparentées par adoption pourraient être interdits par présomption, sous réserve des dispenses que les tribunaux pourraient accorder, par exemple, dans «l'intérêt public» ou dans «l'intérêt des personnes apparentées» aux conjoints. Cette solution pourrait s'appliquer au mariage entre frères et sœurs adoptifs. Toutefois, cette option pose le problème d'établir les critères sur lesquels le tribunal pourrait se fonder en toute objectivité. En effet «l'intérêt public» pourrait être bien difficile à évaluer.

**Le sénateur Nurgitz:** A ce sujet, et cela pourrait être une façon de s'en sortir facilement . . .

**Le président:** Je crois que c'est une de celles que M. Macdonald a proposées dans l'avant-projet de loi.

**M. Macdonald:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne vois pas comment on pourrait produire la preuve exigée, dans un tel cas. On présume qu'il y



[Text]

one can demonstrate to a court that the marriage is either in the public interest or in the interests of those related to the persons involved, the prohibition could be lifted.

I have several problems with that. Do all of the cousins have to come into court to say whether they agree or disagree with the proposed marriage?

**The Chairman:** We will have to leave that to the judge hearing the case.

This option is one that was suggested by at least one Registrar Gen when we were dealing with Bill S-13. It was felt that this was the better way out of it at that point. I believe that was the Registrar Gen for the Province of Saskatchewan.

**Senator Nurgitz:** I like it, too; but couldn't we say that the application for the lifting of the prohibition would be granted by a judge unless it could be shown that it was against the public interest to do so?

**Mr. Macdonald:** Or that it is not contrary to the public interest.

**Senator Nurgitz:** It states that the exceptions are to be granted by the courts "on the basis, for example, of the 'public interest' or the 'interests of those related' to the persons involved."

It would have to be made clear that there is not an onus on those applying to demonstrate that some fellow in the Middle East and two ladies in the Far East would not be adversely affected by this marriage.

**Mr. Macdonald:** The difficulty I see with a procedure like this is not that the courts would be particularly stringent in applying it but that they would be so upset with it that they would pass everything through as a matter of course. And maybe that is all that is desired; that is, that people are forced to go to the courts, giving them the opportunity to have second thoughts about it. The court's function would simply be to rubber stamp the application.

**Senator Nurgitz:** I think the expression is "let it be on their heads."

**Senator Lewis:** The words in the draft are "would not be contrary."

**The Chairman:** We did receive a letter from the Director of Vital Statistics in the Department of Health of the Province of Saskatchewan dated June 6, 1984, in which it was stated that the present system for handling applications for exception from the provisions of the Marriage Act of Canada is unduly time-consuming and expensive to the applicants. The letter went on to state that, if possible, "consideration should be given to replacing the present system with a system whereby application could be made to the appropriate court in the area where the applicants reside."

While it does not deal specifically with the question of adoptive relations, that is more or less what we are trying to achieve in this particular area. It seems to me that it would be worthwhile in this case to go with Option No. 3.

[Traduction]

a une interdiction, mais si on peut démontrer au tribunal que le mariage est dans l'intérêt public ou dans celui des parents des deux personnes concernées, l'interdiction peut être levée.

Je vois plusieurs inconvénients à cela. Tous les cousins devront-ils se présenter devant le tribunal pour dire s'ils ont ou non des raisons de s'opposer au mariage?

**Le président:** Cela relève du juge saisi de l'affaire.

Cette solution est une de celles qui ont été proposées par au moins un Registraire général lorsque nous avons étudié le projet de loi S-13. A ce moment-là, tous ont estimé que c'était la meilleure solution. Si je me souviens bien, c'était le Registraire général de la province de la Saskatchewan.

**Le sénateur Nurgitz:** Cette solution me plaît également; mais ne pourrions-nous pas dire que le juge lèvera l'interdiction sauf s'il est démontré que le mariage serait contraire à l'intérêt public?

**M. Macdonald:** Ou que ce ne serait pas contraire à l'intérêt public.

**Le sénateur Nurgitz:** Le document dit que les tribunaux doivent accorder des dispenses «par exemple, dans l'intérêt public» ou dans l'intérêt des personnes apparentées aux conjoints».

Il faudrait préciser que les auteurs de la demande ne seraient pas tenus de démontrer que le mariage n'aurait aucune conséquence néfaste sur un monsieur du Moyen-Orient et deux dames d'Extrême-Orient.

**M. Macdonald:** A mon avis, le problème que pose, une procédure de ce genre n'est pas que les tribunaux seraient particulièrement sévères dans son application, mais qu'elle les dérangerait tellement qu'ils accepteraient systématiquement toutes les demandes. D'ailleurs, peut-être est-ce là l'effet recherché, c'est-à-dire forcer les gens à se présenter devant les tribunaux, ce qui leur donnerait l'occasion de réfléchir à leur mariage. Les tribunaux n'auraient d'autre fonction que d'approuver les demandes.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que l'expression juste est «à leurs risques et périls».

**Le sénateur Lewis:** Les termes employés dans l'avant-projet de loi sont «ne serait pas contraire».

**Le président:** Nous avons reçu du directeur du service des statistiques de l'État civil du ministère de la Santé de la province de la Saskatchewan une lettre datée du 6 juin 1984 dans laquelle il déclarait qu'actuellement l'instruction des demandes d'exemption des dispositions de la Loi sur le mariage est indûment lente et onéreuse pour les auteurs des demandes. L'auteur de la lettre ajoutait qu'autant que possible, «il faudrait songer à remplacer le système actuel par un autre en vertu duquel la demande pourrait être présentée au tribunal compétent de la région où habitent les auteurs de la demande».

Bien que la lettre ne parle pas précisément des mariages entre parents par adoption, c'est plus ou moins ce à quoi nous voulons en arriver. Il me semble qu'il vaudrait la peine, dans ce cas-ci, d'adopter la troisième solution.

[Text]

**Senator Flynn:** I fear that there would be varying interpretations, from one judge to another, from one province to another. That is what one risks when one does not establish specific criteria. What is or is not contrary to the public interest can be very subjective.

**The Chairman:** But that is probably the case with any interpretation of a federal statute. There has to be built up a law of precedence eventually. I do not imagine that there is going to be a flood of applications under this, but if it does become federal law in the suggested terms, or something similar to them, then it would be just a question of the courts establishing the precedents.

**Senator Flynn:** The religious denomination of the judge and his social perspective will certainly come into play in this matter. It goes beyond just simply the building up of a jurisprudence.

**The Chairman:** Is it the view of the committee that we should redraft the bill in the terms discussed and send copies out for comment?

**Senator Flynn:** I think that would be a good thing on this particular issue. If we want to go this route, we may want to define in more precise terms what "public interest" is.

**Senator Nurgitz:** I am left wondering what "contrary to the interests of those related" would be. We may want to cover that in any redrafting.

It may be, for example, that the children of an applicant would be terribly embarrassed by the marriage.

**Senator Flynn:** It may be that the natural children would object to the father marrying their sister by adoption.

**Senator Nurgitz:** They could be terribly embarrassed at the marriage to their father of an individual that they had always treated as their sister.

One can dream up the wildest kinds of relationships, and they may apply. For example, who would have believed that, as happened, we would have a brother and sister by adoption wanting to be married.

**Senator Flynn:** They were brother and sister only by virtue of having been adopted by the same parents. There was no blood relationship involved.

In that case we decided that there was no prohibition at all. The Church had told them that they could not be married under the law, so they came to Parliament. We considered the petition and the report of the committee was that there was no prohibition; hence, there was no need for the petition.

With that report, the couple went to the bishop and were in fact able to be married in the Church.

**The Chairman:** Within this context of adoptive relations, do we have to state, if we are going to opt for the qualified prohibition, that there should nevertheless be an absolute prohibition in any case where there also exists a consanguineous relationship within the prohibited degrees? I am thinking, for

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je crains que les interprétations de cette disposition ne varient d'un juge à l'autre et d'une province à l'autre. Voilà ce qu'on risque lorsqu'on n'établit pas des critères précis. L'interprétation de ce qui est favorable ou contraire à l'intérêt public est très subjective.

**Le président:** Mais on peut probablement en dire autant de l'interprétation de toute loi fédérale. Avec le temps, une jurisprudence sera constituée. Je ne crois que les tribunaux seront inondés de demandes le lendemain de l'adoption de cette disposition, mais si elle fait jamais partie de la loi fédérale dans les termes proposés ou dans des termes semblables, c'est aux tribunaux qu'il reviendra d'établir les précédents.

**Le sénateur Flynn:** La confession religieuse du juge et ses convictions en matière sociale vont certainement entrer en jeu. Cela va plus loin que la simple constitution d'une jurisprudence.

**Le président:** Le comité estime-t-il que nous devrions reformuler le projet de loi dans les termes que nous avons proposés, en distribuer des exemplaires et demander à ceux qui le liront de nous dire ce qu'ils en pensent?

**Le sénateur Flynn:** Je crois que dans ce cas-ci, ce serait une bonne chose. Si nous décidons de procéder ainsi, nous devrions peut-être mieux définir l'«intérêt public».

**Le sénateur Nurgitz:** Je me demande ce qui pourrait être «contraire aux intérêts des personnes apparentées». Nous devrions peut-être le préciser dans la nouvelle version.

Il se pourrait, par exemple, que les enfants de l'auteur d'une demande soient terriblement gênés par le mariage.

**Le sénateur Flynn:** Il se pourrait que les enfants naturels d'un homme s'opposent à ce que leur père épouse leur sœur adoptive.

**Le sénateur Nurgitz:** Ils pourraient être très mal à l'aise si leur père épousait une femme qu'ils auraient toujours considérée comme leur sœur.

Des gens ayant les relations les plus inattendues qu'on puisse imaginer pourraient faire une demande. Par exemple, qui aurait cru que, comme cela s'est déjà produit, un frère et une sœur adoptifs voudraient s'épouser?

**Le sénateur Flynn:** Ils étaient frère et sœur uniquement parce qu'ils avaient été adoptés par les mêmes parents. Ils n'étaient aucunement liés par le sang.

Dans ce cas-là, nous avons décidé que rien ne s'opposait à leur mariage. Les autorités religieuses leur ayant dit qu'ils ne pouvaient s'épouser légalement, ils se sont tournés vers le Parlement. Nous avons étudié la demande et le comité a conclu qu'il n'y avait pas lieu de s'opposer au mariage; par conséquent, il n'était pas nécessaire non plus de présenter une demande d'exemption.

Le couple est alors retourné voir l'évêque avec notre rapport et il a finalement obtenu un mariage religieux.

**Le président:** Dans le contexte des liens d'adoption, si nous optons pour l'interdiction limitée, devons-nous prévoir dans le projet de loi qu'il devrait néanmoins y avoir une interdiction absolue dans les cas où il existerait également un lien de consanguinité à un degré interdit? Je songe, par exemple, à des



*[Text]*

example, of the case where the grandparents may have adopted the illegitimate child of a child. Do we need to state that as an absolute prohibition.

**Mr. Macdonald:** It might be a good idea to add that to that subclause, making it clear that it does not detract from—

**Senator Cools:** Does not consanguinity take precedence over adoption in any instance?

**The Chairman:** It would be to simply clarify that. In other words, if a consanguinous relation had existed within the prohibited degrees, a subsequent adoption would not change the basic prohibition.

Does that seem a sensible provision to have in the bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it the consensus of the committee, then, that we redraft the bill, making the appropriate changes, and distribute it for comment?

We would first of all distribute it to the committee, to be sure that members of the committee are satisfied with the wording.

The committee may want to consider whether or not the bill should contain criteria as to what would or would not be in the public interest vis-à-vis adoptive relations.

Is it the view of the committee that we should get into that ourselves before distributing the redrafted bill for comment?

**Senator Nurgitz:** I think we should consider it. I am not sure that we should get into it in the redraft.

**The Chairman:** What we can do at this point is to redraft the bill in the terms that we have generally decided today and have it distributed to members of the committee.

**Senator Flynn:** Is there any procedure within the provincial jurisdiction to annul an adoption?

**Senator Nurgitz:** If that were the case, we would no longer have a problem.

**Senator Flynn:** That is what I am toying with. Perhaps the route would be to have the adoption annulled.

**Senator Cools:** I do not believe there is any such authority, unless it can be shown that there was fraud involved in the adoption in the first place. I can remember reading that section of the Child Welfare Act very carefully a few years ago, and I do not believe that there is any means of annulling an adoption.

**Senator Lewis:** Would a subsequent adoption supersede the relationships of a previous adoption?

**Senator Flynn:** In making a will, for example, one can exclude an adopted child from sharing in one's estate.

*[Traduction]*

grands-parents qui auraient adopté l'enfant illégitime d'un de leurs enfants. Devons-nous prévoir une interdiction absolue pour un tel cas?

**M. Macdonald:** Ce serait peut-être une bonne idée d'ajouter ce détail au paragraphe en précisant qu'il ne restreint en rien la portée de...

**Le sénateur Cools:** Les liens de consanguinité n'ont-ils pas la préséance sur les liens d'adoption dans tous les cas?

**Le président:** Il s'agirait simplement de le préciser. Autrement dit, s'il y avait déjà un lien de consanguinité à un degré interdit, une adoption ultérieure ne suffirait pas à faire lever l'interdiction.

Estimez-vous qu'il y aurait lieu de prévoir cette disposition dans le projet de loi?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le comité consent-il à l'unanimité à ce que nous reformulions le projet de loi en y apportant les changements nécessaires, que nous le distribuions et que nous recueillions les observations de ceux qui en prendront connaissance?

Nous le distribuerions d'abord aux membres du comité pour nous assurer qu'ils sont satisfaits de sa formulation.

Le comité souhaite peut-être décider si le projet de loi devrait contenir des critères servant à déterminer, dans le contexte des liens d'adoption, ce qui serait dans l'intérêt public.

Le comité estime-t-il que nous devrions aborder nous-mêmes la question avant de distribuer la nouvelle version du projet de loi à des gens de l'extérieur?

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que oui, mais je ne suis pas certain que nous devrions faire état de ces critères dans la nouvelle version.

**Le président:** Pour l'instant, nous pouvons rédiger un nouveau projet de loi dans les termes dont nous avons convenu aujourd'hui et le distribuer aux membres du comité.

**Le sénateur Flynn:** Les lois provinciales prévoient-elles une procédure servant à annuler une adoption?

**Le sénateur Nurgitz:** Si c'était le cas, le problème serait résolu.

**Le sénateur Flynn:** C'est à cela que j'étais en train de penser. Peut-être la solution serait-elle de faire annuler l'adoption.

**Le sénateur Cools:** Je crois qu'on ne peut procéder ainsi que lorsqu'il est démontré qu'il y a eu fraude dans le processus d'adoption. Je me souviens d'avoir lu très soigneusement un article à ce sujet dans la loi sur le bien-être de l'enfant il y a quelques années et je ne me souviens pas d'y avoir trouvé un moyen d'annuler une adoption.

**Le sénateur Lewis:** Une adoption ultérieure annulerait-elle les liens créés par une première adoption?

**Le sénateur Flynn:** Lorsqu'une personne fait son testament, par exemple, elle peut exclure de sa succession un enfant adopté.

[Text]

**The Chairman:** Senator Lewis has raised the question of a subsequent adoption changing relationships. While it is not very frequent, it does happen that one can be adopted into one family and then subsequently be adopted by another family.

**Senator Cools:** The adoptive parents could be killed and the brother or sister of one or other of the adoptive parents could turn around and adopt the child again. It has happened.

**Senator Lewis:** I know of one such instance where the first adoptive parents were still alive.

**Senator Flynn:** I did not mean to detract from the discussion regarding a redrafting of the bill. I am just looking for the simplest way possible of solving this question of adoptive relations. For the sake of uniformity, we might consider giving jurisdiction to the Federal Court rather than to the provincial courts. There are several options.

**The Chairman:** We will look into these questions and redraft the bill. Once the redraft is ready, it will be distributed to members of the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Lewis a soulevé la question de l'effet d'une adoption ultérieure sur les liens déjà créés par une première adoption. Bien que ce ne soit pas fréquent, il arrive qu'un enfant soit successivement adopté par plus d'une famille.

**Le sénateur Cools:** Il peut arriver que les parents adoptifs perdent la vie dans un accident et que le frère ou la sœur de l'un ou l'autre des parents adoptifs adopte l'enfant. Cela s'est déjà vu.

**Le sénateur Lewis:** Je connais même un cas où les premiers parents adoptifs étaient toujours vivants au moment de la deuxième adoption.

**Le sénateur Flynn:** Mon intention n'était pas d'éloigner la discussion du sujet de la reformulation du projet de loi. Je cherchais simplement le moyen le plus simple de résoudre le problème des liens créés par l'adoption. Aux seules fins de l'uniformité, nous pourrions étudier la possibilité de faire relever ce sujet de la Cour fédérale plutôt que des cours provinciales. Il y a plusieurs possibilités.

**Le président:** Nous allons étudier tout cela et demander une réimpression du projet de loi. Lorsque la nouvelle version sera prête, tous les membres du comité en recevront un exemplaire.

La séance est levée.

---



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9



24  
32



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 14, 1985  
Tuesday, March 19, 1985

Le jeudi 14 mars 1985  
Le mardi 19 mars 1985

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First and second proceedings on:

Première et deuxième réunion concernant:

Subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

La teneur du Projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	Robichaud
Flynn	*Roblin
Lewis	(or Doody)
*MacEachen	Stanbury
(or Frith)	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	Robichaud
Flynn	*Roblin
Lewis	(ou Doody)
*MacEachen	Stanbury
(ou Frith)	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robertson substituted for that of the Honourable Senator Pitfield—(*March 13, 1985*).

The name of the Honourable Senator Marchand substituted for that of the Honourable Senator Rizzuto—(*March 13, 1985*).

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Pitfield—(*le 13 mars 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Marchand substitué à celui de l'honorable sénateur Rizzuto—(*le 13 mars 1985*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(*m*), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)*m* du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier a teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 14, 1985

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson and Tremblay. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Fairbairn, Marsden and Watts. (3)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Ms. Kate Dunkley and Ms. Mildred Morton, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Mr. J. Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, commenced consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:26 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 19, 1985

(5)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 8:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Flynn, Marchand, Neiman, Robertson and Stanbury. (6)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Fairbairn.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Coalition of First Nations:*

Mr. Eric Robinson, Co-ordinator;

Mr. Eugene Steinhaur, member.

*From the Union of New Brunswick Indians:*

Mr. Graydon Nicholas, President;

Mr. Anthony Francis, Adviser.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 MARS 1985

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 9 h 30 aujourd'hui, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson et Tremblay. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Fairbairn, Marsden et Watts. (3)

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>mes</sup> Kate Dunkley et Mildred Morton, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoïn:*

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord:*

M. J. Lahey, directeur, Élaboration et planification des politiques, Secteur des orientations générales.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31 «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 19 MARS 1985

(5)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 20 h 05 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (président)

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Flynn, Marchand, Neiman, Robertson et Stanbury. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Fairbairn.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la coalition des Premières nations:*

M. Eric Robinson, coordonnateur;

M. Eugene Steinhaur, membre.

*De l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick:*

M. Graydon Nicholas, président;

M. Anthony Francis, conseiller.

*From the Treaty 6 Alliance:*

Mr. Gordon Gadwa, Chief;  
Ms. Sharon Benne, Legal Counsel;  
Mr. Ron Lameman, Counsellor;  
Mr. Norbert Jebeauk, Elder.

*From the Advisory Council of Treaty Women:*

Ms. Helen Gladue.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Mr. Norbert Jebeauk recited a prayer in his native language. Messrs. Eric Robinson, Graydon Nicholas and Gordon Gadwa, each made opening statements and with the witnesses, answered questions.

At 10:06 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*De l'Alliance du traité 6:*

M. Gordon Gadwa, chef;  
M<sup>me</sup> Sharon Benne, avocat-conseil;  
M. Ron Lameman, conseiller;  
M. Norbert Jebeauk, ancien.

*Du Conseil consultatif des femmes du traité:*

M<sup>me</sup> Helen Gladue.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens.»

M. Norbert Jebeauk récite une prière dans sa langue maternelle. MM. Eric Robinson, Graydon Nicholas et Gordon Gadwa, font chacun une déclaration d'ouverture et, aidés des témoins, répondent aux questions.

À 22 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Belisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 19, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 8 p.m. to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as we continue our pre-study of Bill C-31, to amend the Indian Act, our witnesses this evening are from the Coalition of First Nations and also represent individual organizations.

I have had an opportunity of speaking to Mr. Eric Robinson, who will be the first person to give us a presentation on behalf of the Coalition of First Nations. Mr. Graydon Nicholas is here on behalf of the Union of New Brunswick Indians. Since we have certain time constraints, I will try not to keep you here beyond 10 o'clock this evening. I have been informed that our witnesses would prefer to present their papers to us, and that, in a sense, is an excellent way of proceeding since it will give us an opportunity to absorb their arguments as they are being presented.

There are a few matters of business concerning future meetings, which I will speak about later instead of interrupting the proceedings now. However, I would point out that we have a meeting with the Assembly of First Nations tomorrow evening at 8 o'clock and we will hold a third meeting on Thursday morning at 9.30. I believe we will be following the same schedule of three meetings next week.

**Senator Flynn:** Is there any arrangement between the House of Commons committee and ourselves in order that we will not duplicate meetings?

**The Chairman:** In consultation with our steering committee, it was decided that we should try to hear representatives from all the umbrella groups, the larger organizations. Undoubtedly, this includes some groups who are appearing before the House of Commons committee.

This is a very important bill as far as native groups are concerned and, therefore, we felt constrained to invite most who asked to appear. We tried to confine ourselves, in the first instance, to representatives of the larger groups. Hopefully, they have already presented arguments to the committee on the other side. Some, however, have not found acceptance as they might have expected and they are now being given an opportunity to present their arguments to us so that the issues which are going to be contentious will be clarified. We will not be able to make any decisions at the moment, but I am hoping that we will bear in mind the issues most important to each of the groups.

I would point out to all present that this bill is obviously very complex as well as being contentious. I do not think we have total unanimity within the parties in this regard. It is also obvious that the different native groups have no unanimity among themselves with regard to this bill.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 mars 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 20 heures pour étudier le projet de loi C-31, Loi modifiant la loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons l'étude préliminaire du projet de loi C-31, Loi modifiant la loi sur les Indiens. Nos témoins ce soir sont des représentants de la Coalition des premières nations, qui regroupe des organismes individuels.

J'ai eu l'occasion de parler à M. Eric Robinson, qui sera la première personne à présenter un mémoire au nom de la Coalition. M. Graydon Nicholas représente l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick. Étant donné que le temps nous presse, j'essaierai de ne pas vous retenir au-delà de 22 heures. On m'a informé que les témoins préféreraient nous présenter leur mémoire; en un sens, c'est une excellente façon de procéder puisque cela nous permettra d'assimiler leurs arguments à mesure qu'ils seront formulés.

Il y a quelques questions d'ordre administratif concernant les séances futures dont je vous entretiendrai plus tard pour ne pas interrompre les délibérations maintenant. Toutefois, je vous rappelle que nous avons une séance avec l'Assemblée des premières nations demain à 20 heures et que nous tiendrons une troisième séance jeudi à 9 h 30. Je pense que trois séances sont également prévues aux mêmes heures la semaine prochaine.

**Le sénateur Flynn:** A-t-on pris des dispositions avec le comité de la Chambre des communes pour éviter qu'il y ait chevauchement de séances?

**Le président:** Après consultation de notre comité de direction, il a été décidé que nous essaierions d'entendre les représentants de tous les groupes cadres, les grandes organisations. Mais elles comprennent certainement des groupements qui comparaissent devant le comité de la Chambre des communes.

Ce projet est très important pour les groupes autochtones et c'est pourquoi nous avons cru bon d'inviter la plupart de ceux qui en ont fait la demande. Nous avons tenté de nous en tenir, pour commencer, aux représentants des groupes les plus importants. Il faut espérer qu'ils ont déjà présenté leurs arguments au comité de l'autre côté. Toutefois, comme certains n'y ont pas obtenu l'appui qu'ils espéraient, ils ont maintenant la possibilité de nous présenter leurs points de vue afin de clarifier les points controversés. Nous ne sommes pas en mesure de prendre de décision immédiatement, mais j'espère que nous n'oublierons pas les questions les plus importantes pour chaque groupe.

Je tiens à souligner à tous ceux qui sont présents que le projet de loi est très complexe et qu'il prête à controverse. Je ne crois pas qu'il y ait unanimité à ce sujet au sein des partis et il semble bien qu'il n'y en ait pas non plus au sein des groupes autochtones eux-mêmes.



[Text]

We are also motivated by the fact that a bill will be passed sometime during this session.

We hope we can work with all the native groups and with government to come up with the best possible compromise, knowing that it will not satisfy everyone but hoping that the provisions arrived at will satisfy a great number of people. That is the objective of this committee at this point.

**Senator Flynn:** I am only concerned about needless duplication.

**The Chairman:** I acknowledge your concerns.

**Senator Flynn:** If it is a useful exercise, then of course I agree with it.

**The Chairman:** I am sure the people assembled here this evening will agree that there is nothing better than to be able to present an argument a second time, because, if it has not won some support the first time, perhaps the second time more people will understand the strength of the arguments put forward. For all these people, I think it is extremely important that we hear their arguments and be able to assess them personally.

**Senator Flynn:** I have no problem with that point of view. However, I do feel that, if one group makes a presentation to the House of Commons in the morning and then makes exactly the same presentation to us in the evening, that may be useless repetition. However, if their presentation is in the form of an appeal to this committee, then I agree that they should be heard. However, duplication in itself I do not think would be very useful to anyone concerned.

**The Chairman:** I believe Mr. Belisle has spoken to most of the representatives of the groups, and we are hoping that what you have suggested is the case.

Perhaps you, Mr. Robinson, would like to make your presentation to us now.

**Mr. Eric Robinson, Member, Coalition of First Nations:** Thank you very much. It is customary, among our people, before we begin any dialogue or any meeting, to begin with an opening prayer. At this point I should like to call upon one of our elders from the Kehiwin Reserve in Alberta, Mr. Norbert Jebeauk, to say a few words.

(Prayer by Mr. Jebeauk)

**Mr. Robinson:** Madam Chairman, I should like to introduce some of the members of the Coalition of First Nations, who will be making presentations this evening. On behalf of the Union of New Brunswick Indians, we have the president of that organization, Mr. Graydon Nicholas, who will be making an opening presentation. On behalf of the Treaty Six Chiefs Alliance in Alberta, we have the Chief of the Kehiwin Reservation, Chief Gordon Gadwa. My name is Eric Robinson and I am the co-ordinator of the Brotherhood of Indian Nations in Manitoba.

The Coalition of First Nations represents a unique working relationship across Canada. Within our group, we do not have a hierarchy; we do not have a president. It is a collection of

[Traduction]

Nous sommes également motivés par le fait qu'un projet de loi sera adopté au cours de la session.

Nous espérons pouvoir travailler avec tous les groupes autochtones et avec le gouvernement pour trouver le meilleur compromis possible, sachant que la solution retenue ne satisfera pas tout le monde, mais en espérant qu'elle correspondra aux vœux de la majorité. Tel est l'objectif que poursuit actuellement le comité.

**Le sénateur Flynn:** Je veux simplement éviter les répétitions inutiles.

**Le président:** Je vous comprends.

**Le sénateur Flynn:** Si c'est un exercice utile, dans ce cas, bien sûr, je suis d'accord.

**Le président:** Je suis certain que les personnes présentes ce soir conviendront que la meilleure solution consiste à pouvoir présenter un argument une seconde fois parce que s'il n'a pas obtenu l'appui escompté la première fois plus nombreux seront ceux qui en comprendront le bien-fondé lors du second exposé. Pour tous les intéressés, je pense qu'il est extrêmement important que nous entendions leurs arguments afin de pouvoir les apprécier personnellement.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne me pose aucun problème. Toutefois, il me semble que si un groupe présente un mémoire à la Chambre des communes le matin et qu'il fait exactement la même déposition devant nous le soir, c'est une répétition inutile. Toutefois, si l'exposé prend la forme d'un appel à ce comité, je conviens qu'il faut l'entendre. Néanmoins, la répétition pure et simple ne servirait pas les intéressés.

**Le président:** Je crois que M. Belisle a parlé à la plupart des représentants des groupes et nous espérons que ce que vous avez proposé est fondé.

Monsieur Robinson, vous pourriez peut-être présenter votre mémoire maintenant.

**M. Eric Robinson, membre de la Coalition des premières nations:** Je vous remercie beaucoup. Chez-nous, la coutume veut que tout dialogue ou réunion débute par une prière. Aussi, j'aimerais demander à l'un de nos anciens de la réserve de Kehiwin en Alberta, M. Norbert Jebeauk, de dire une courte prière.

(M. Jebeauk récite la prière)

**M. Robinson:** Madame le président, j'aimerais vous présenter certains des membres de la Coalition des premières nations qui feront des exposés ce soir. D'abord, le président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick, M. Graydon Nicholas, qui fera une déclaration préliminaire. Pour représenter la Treaty Six Chiefs Alliance de l'Alberta, nous avons parmi nous le chef de la réserve de Kehiwin, Gordon Gadwa. Mon nom est Eric Robinson et je suis coordonnateur de la Fraternité des nations indiennes du Manitoba.

La Coalition des premières nations entretient des rapports de travail uniques dans tout le Canada. Notre groupe ne comporte aucune hiérarchie; il n'a pas de président. C'est un grou-

[Text]

nations that work together in attempting to protect our treaty and aboriginal rights.

With that in mind, I should like to ask the Chief of the Saddle Lake Reserve to make a few introductory remarks before we get to the formal presentations. Following the completion of our formal presentations, we would welcome questions from members of the committee.

**Mr. Eugene Steinhaur, Member, Coalition of First Nations:** Honourable senators, Elders, ladies and gentlemen: Tonight we are here for one reason, and that is to explain what we, the Indian nations of this country, wish to do in the future and the way in which we would like the Government of Canada to understand our position.

I would like to touch briefly on the work that has been done in Canada since the time the Indian people of this country emerged from a long period of suppression, stretching through the 1930s, the 1940s, and the 1950s. I myself was one of the victims of that suppression. Looking back upon that history, a great many things can be learned. It is a history that has great significance for us as we recall the past in order to determine our future.

The avenues by which we could become involved politically in this country began to open up for us in and around 1968, and it was from that point on that we began to assert our position as the aboriginal people of this land. It had become obvious to us that the laws of Canada were putting into jeopardy our cultural, social and economic lives.

At that time many of us became involved in the presentation of what was called the Red Paper from Alberta, a paper which resisted the policies of the then Liberal government as they related to the Indian people. We were told by the then Prime Minister of Canada that it would take some time for the government to consider our position and that in time it would respond.

We were also heavily involved in the debate to patriate the Canadian Constitution. We set forth to explain our position to the Government of Canada and to the provinces in respect of the patriation of the Constitution.

It was our belief that the Treaty Indians of Canada still had very close ties with the Crown, and we did not want those ties to be severed immediately. For that reason, our mandate was to resist patriation of the Constitution until our rights were properly entrenched.

Following our appearance before the Parliament of Canada in that regard, the government failed to respond to our aspirations to fully guarantee our rights. As a result, the decision was taken to go directly to the Crown in Great Britain.

All of that effort was funded directly by the Indian people of this country. We did what we felt we had to do to protect our resources and land base.

There has been no change in the Canadian Constitution in so far as the Indian people of this country are concerned. The

[Traduction]

pement de nations qui travaillent ensemble à la protection des traités et des droits des autochtones.

J'aimerais maintenant demander au chef de la réserve de Saddle Lake de faire une brève déclaration avant de passer aux mémoires. Par la suite, nous serons tout disposés à répondre aux questions des membres du comité.

**M. Eugene Steinhaur, membre de la Coalition des premières nations:** Honorables sénateurs, anciens, mesdames et messieurs, nous sommes ici ce soir pour une seule raison, vous expliquer la ligne de conduite que les nations indiennes du Canada entendent adopter à l'avenir et comment nous aimerions amener le gouvernement du Canada à comprendre notre point de vue.

J'aimerais parler brièvement du travail accompli par les Indiens au Canada depuis la fin de la longue période de répression qu'ils ont connue au cours des années 30, 40 et 50. J'ai moi-même été l'une des victimes de cette répression. Il y a beaucoup de leçons à tirer de cette période historique importante pour nous parce qu'en évoquant notre passé, nous déterminons notre avenir.

C'est vers 1968 que les premiers moyens d'intervention politique se sont offerts à nous et c'est à partir de ce moment que nous avons commencé à affirmer notre position en tant que peuple autochtone de ce pays. Il était devenu évident pour nous que les lois du Canada menaçaient notre survie culturelle, sociale et économique.

A cette époque, bon nombre d'entre nous ont joué un rôle dans la présentation de ce qu'on a appelé le Livre rouge de l'Alberta, document qui s'opposait aux politiques du gouvernement libéral de l'époque à l'égard des Indiens. Le Premier ministre canadien nous avait alors dit qu'il faudrait du temps au gouvernement pour examiner notre point de vue, mais qu'il nous répondrait.

Nous avons également joué un rôle très actif dans le débat sur le rapatriement de la Constitution canadienne. Nous avons expliqué notre position au gouvernement du Canada et aux provinces à ce sujet.

Nous estimions que les Indiens du Canada assujettis à des traités conservaient des liens très étroits avec la Couronne et nous ne voulions pas que ces liens soient rompus. C'est pourquoi nous avions comme mandat de nous opposer au rapatriement de la Constitution jusqu'à ce que nos droits y soient bien reconnus.

A la suite de notre comparution devant le Parlement au Canada, le gouvernement n'a pas donné suite à nos aspirations au sujet de la pleine garantie de nos droits. C'est pourquoi nous avons décidé de nous adresser directement à la Couronne en Grande-Bretagne.

Nos démarches ont été directement financées par la population indienne du Canada. Nous avons fait ce que nous estimions juste pour assurer la protection de nos ressources et de nos territoires.

Aucune modification n'est survenue dans la Constitution canadienne en ce qui concerne les Indiens. Les Indiens du



*[Text]*

Indian people of this country were not full participants in the patriation of the Constitution in 1981. We are here this evening to explain our position. It is our hope that, following our representations, members of the committee, and members of Parliament in general, will fully understand what we mean when we say we are nations.

We are a distinct people in this country. We have our own language and our own spiritual base. Unfortunately, there still exist today a great many things that continue to adversely affect the livelihood of our people. I do not want to get into that in any detail. However, it is important for us, the Indian people of this country, to have the ability to explain to the public of Canada how we feel about our present situation in relation to the Canadian Constitution and the process that we feel will eventually terminate our special status as the Treaty Indians of this country.

While there might be some good words in Bill C-31 and good words in other areas of legislation and government policy, we, the Indian people, have experienced a long history of suppression, as a result of which we cannot trust any government that tells us what it wishes to do to help us. Our belief is that we must become more independent, both socially and economically. We feel that the Government of Canada, in many respects, has failed to meet the obligations of the Crown under the existing treaties. We are concerned that our future generations survive in some way. We are not prepared to be terminated at this time as distinct nations. In order to assure our own destiny, we have to have the ability to determine our own membership and have our own self-government, as we see it, and not be governed in accordance with how the Government of Canada wishes to apply its policies to us.

Before concluding my opening remarks, I want to thank the Senate for providing us with this forum in which to express our concerns and to make our presentations.

**Mr. Robinson:** Madam Chairman and members of the committee, once we have concluded the formal presentations, we would be pleased to answer any questions members of the committee may have. We have several members of the Coalition in attendance, all of whom are capable of answering any questions that there might be.

The Coalition of First Nations, which represents over 70,000 Indian people across Canada from the maritimes to and including British Columbia, appeared before this committee in June of 1984 on Bill C-47. At that time the Coalition rejected totally Bill C-47.

We appear before you once again, less than 10 months after our last appearance, to tell you that the Coalition rejects totally Bill C-31. We are as adamant today as we were last June. We shall remain firm in that position.

While it will no doubt appear redundant to state our case before you, we shall do so, because the Government of Canada remains deaf to our position and perverse in its pursuit to

*[Traduction]*

Canada n'ont pas pris part au rapatriement de la Constitution en 1981. Nous sommes ici ce soir pour expliquer notre point de vue. Nous espérons qu'à la suite de notre exposé les membres du comité et les parlementaires en général comprendront bien ce que nous entendons lorsque nous parlons des nations indiennes.

Nous constituons un peuple distinct, qui a sa propre langue et ses propres croyances religieuses. Malheureusement, il existe encore aujourd'hui beaucoup d'obstacles au bien-être de notre peuple. Je ne veux pas aborder cette question en détail. Toutefois, il est important pour nous, les Indiens de ce pays, de pouvoir expliquer aux Canadiens quelle est leur position actuelle sur la Constitution canadienne et le processus qui, selon nous, devra mettre un terme à notre statut spécial d'Indiens assujettis à des traités.

Le projet de loi C-31, tout comme d'autres lois et énoncés de principes du gouvernement, contient peut-être de bonnes paroles, mais nous, les Indiens du Canada, voyons nos droits bafoués depuis si longtemps que nous ne pouvons faire confiance à aucun gouvernement lorsqu'il nous dit ce qu'il compte faire pour nous aider. Nous sommes convaincus que nous devons devenir plus indépendants, tant socialement qu'économiquement. Nous estimons qu'à maints égards, le gouvernement du Canada n'a pas assumé les obligations dévolues à la Couronne aux termes des traités actuels. Nous tenons à ce que nos descendants puissent survivre. Nous ne sommes pas prêts à disparaître maintenant en tant que nations distinctes. Afin d'assurer notre propre destinée, nous devons avoir les moyens de déterminer qui est Indien et qui ne l'est pas et nous devons avoir notre autonomie politique, telle que nous la concevons, et ne plus être administrés suivant les politiques que le gouvernement du Canada croit bon nous appliquer.

Avant de terminer ma déclaration préliminaire, je tiens à remercier le Sénat de nous avoir fourni l'occasion de faire valoir nos préoccupations et d'exprimer nos opinions.

**M. Robinson:** Madame la présidente et messieurs les membres du comité, lorsque nous en aurons terminé avec nos exposés officiels, nous serons heureux de répondre à toutes les questions que les membres du comité voudront bien nous poser. Notre groupe est composé de plusieurs membres de la Coalition qui sont tous en mesure de répondre à toute sorte de questions.

La Coalition des premières nations, qui représente plus de 70,000 Indiens disséminés dans tout le Canada, depuis les Maritimes jusqu'en Colombie-Britannique inclusivement, a comparu devant votre comité en juin 1984, lorsque vous étudiez le projet de loi C-47. À l'époque, la Coalition avait totalement rejeté cette mesure.

Nous témoignons de nouveau devant vous aujourd'hui, moins de 10 mois plus tard, pour vous dire que la Coalition rejette aussi catégoriquement le projet de loi C-31. Nous sommes aussi irréductibles maintenant que nous ne l'étions en juin dernier. Nous ne céderons pas là-dessus.

Il vous semblera sans doute redondant que nous exposions de nouveau nos arguments, mais nous allons quand même le faire parce que le gouvernement du Canada reste sourd à nos griefs



*[Text]*

destroy us completely. If the Government of Canada is adamant in its pursuit of this legislation, we can only inform you that your government and our First Nations governments who make up the Coalition are on a collision course, a course that will lead not only to defiance on the part of the people and the governments of the Coalition of First Nations but to possible conflict if this legislation is passed.

We have recounted the litanies of destruction of our nations and of our people over the past two or three centuries at the hands of the Government of Canada and the non-Indian society and its institutions. We shall recall in summary form those acts, policies and decisions again and again, if need be.

Madam Chairman and members of the committee, our position is clear: while the Coalition represents many different Indian languages, cultures, social and governmental institutions, aspirations and objectives, it is firm on one united position, and that is that we are nations with the full authority, right and power to determine our citizenship under our own laws and procedures and institutions of governance. Your government rejects that.

Your position is that we are minorities with certain special privileges granted by the Crown under section 91(24) of the Constitution Act, 1867, and that, under that section, the Government of Canada can legislate the citizenship of our respective nations by defining who is an "Indian" and who shall reside upon our territories. You hold, further, that any authority that we have as First Nations must be devolved from your government and, if need be, by legislative authority from your Parliament. We reject that.

We hold with firmness that the Royal Proclamation of 1763—our treaties made with the Crown—which makes no mention of our relinquishing our right to govern ourselves by our own institutions, and by international law—which we shall address in some detail later in this presentation—recognizes and clearly affirms our right to govern ourselves without interference or intervention from other nations, including Canada. You reject that.

You hold that the Royal Proclamation was an administrative pronouncement with political implications at the time for only a portion of Indian territory and not enforceable in law. Only in 1982, with the patriation of the Constitution, did the Government of Canada make reference to the Royal Proclamation and to the treaties, that being in Article 25 of the Charter of Rights. Yet you provide for a constitutional conference, which includes the provinces, to determine and define those rights under those treaties and proclamation. We reject that as well.

Our position is: that under the treaties land was to be shared; that our people would have the right to hunt and fish over all of our territories; that we did not surrender or cede the

*[Traduction]*

et persiste dans ses efforts pour nous détruire complètement. S'il s'obstine à vouloir faire adopter ce projet de loi, j'ai le regret de vous informer que votre gouvernement et ceux de la Coalition des premières nations s'en vont tout droit vers l'affrontement, ce qui aboutira non seulement à la désobéissance de la part des peuples et des gouvernements de la Coalition, mais peut-être même à des conflits ouverts, si le projet de loi est adopté.

Nous avons fait le compte des mesures destructrices qu'ont subies nos nations et notre peuple au cours des deux ou trois derniers siècles de la part du gouvernement du Canada et de la société non indienne et de ses institutions. Nous allons donc résumer ces actes, ces politiques et ces décisions et nous continuerons de le faire, si c'est nécessaire.

Madame le président et messieurs les membres du comité, notre position est claire: bien que la Coalition représente des peuples indiens qui diffèrent par la langue, la culture, les institutions sociales et gouvernementales ainsi que par leurs aspirations et leurs objectifs, elle les réunit tous dans la reconnaissance d'un principe commun, à savoir que ces peuples sont des nations souveraines qui ont le droit et le pouvoir de déterminer qui en fait partie selon leurs propres lois, leurs procédures et leurs institutions politiques. Votre gouvernement ne reconnaît pas cela.

A votre point de vue, nous sommes des minorités jouissant de certains privilèges spéciaux que la Couronne nous a accordés aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et que cette disposition autorise le gouvernement du Canada à légiférer en matière de citoyenneté indienne en définissant qui est un «Indien» et en décidant qui résidera sur nos territoires. De plus, vous croyez que tous les pouvoirs que possèdent les premières nations doivent leur être conférés par votre gouvernement et, au besoin, par une loi de votre Parlement. Nous ne reconnaissons pas cela.

Nous sommes fermement convaincus que la Proclamation royale de 1763 et les traités que nous avons conclus avec la Couronne, lesquels ne prévoient nullement que nous devions renoncer à notre droit de nous gouverner nous-mêmes à l'aide de nos propres institutions et selon le droit international—nous reparlerons de cela de façon plus détaillée un peu plus tard—reconnaissent et confirment clairement notre droit de nous gouverner nous-mêmes sans devoir subir l'ingérence ni l'intervention d'autres pays, y compris le Canada. Vous ne reconnaissez pas cela.

Vous prétendez que la Proclamation royale était une déclaration à caractère administratif ayant à l'époque des conséquences politiques uniquement sur une partie du territoire indien et n'ayant pas force de loi. Ce n'est qu'en 1982, lors du rapatriement de la constitution, que le gouvernement du Canada a fait état de la Proclamation royale et aux traités à l'article 25 de la Charte des droits. Pourtant, vous avez prévu des conférences constitutionnelles avec les provinces pour déterminer et définir ces droits aux termes de ces traités et de la proclamation. Nous rejetons également cette proposition.

Nous estimons qu'aux termes des traités, les terres devaient être partagées, que notre peuple devait avoir le droit de chasser et de pêcher sur la totalité de ses territoires, que nous n'avions

## [Text]

subsurface resources; that the land reserved for Indian people was to keep the white man out, not the Indian in, as testified to by our Elders. You reject that.

The Government of Canada, through various Indian Acts, has maintained that Indians can hunt and fish only on their own reserves or on certain specified Crown lands in certain seasons, with certain permits and certain limits, all administered by the provinces' rules and regulations; that we have no rights to subsurface resources and cannot refuse the coming on to our territories of non-citizens, as has been recently held in the Lubicon case before the Supreme Court. We reject that.

Specifically, we adamantly maintain and defend our right to determine our citizenship and the right of residency upon our territories as first nations. We are the ones, through the direction of our people and the actions of our First Nations governments, who decide who is an Indian and who is not. You reject that.

You propose to define and determine who will be citizens of First Nations and who can and will have the right to reside on our territories; who can have the benefits and privileges of our land and resources, and who can participate in our institutions of government. We reject that totally.

Madam Chairperson and members of the committee, we have put in summary form some, and only some, of the many issues, perspectives and positions that your government rejects and those of your positions that we reject. Many, if not all, of the issues identified in this summary are old and long standing; they are contentious and confrontational issues between your government and the First Nations governments of the Coalition. The history of our First Nations, with the Crown in right of Canada, as carried out by the federal and provincial governments, is replete with First Nations protest, rejection and at times outright defiance. On more than one occasion we have made our case before the Government of Canada. In more recent years we have taken our positions to the international arena, to the courts of Great Britain, to the halls of Westminster, to international tribunals, to various bodies of the United Nations, and to international indigenous conferences. We shall continue to do that until our rights and authorities are respected, our integrity as the first people of this land restored and the claims of our lands honoured.

But let us be more specific, for the issue of "membership" of our First Nations and the right of residency upon our territories is not a "membership" issue; it is not an issue of discrimination, as you wish to describe it, nor is it an issue that can be resolved by the intervention of a third party, namely, the Government of Canada. The citizenship of our First Nations of the Coalition is an Indian issue which speaks to the fundamental

## [Traduction]

pas cédé les ressources du sous-sol, que les réserves ont été instituées pour empêcher l'homme blanc d'y pénétrer et non pour empêcher les Indiens d'en sortir, comme en ont toujours témoigné nos ancêtres. Vous ne reconnaissez pas cela.

Le gouvernement du Canada, au moyen de diverses lois sur les Indiens, a toujours maintenu que ces derniers ne pouvaient chasser ou pêcher que dans leurs réserves ou sur certaines terres de la Couronne désignées à cette fin et en certaines saisons, avec certains permis et dans certaines limites conformément aux règlements des provinces; il a toujours maintenu que nous n'avons aucun droit aux ressources souterraines et que nous ne pouvons empêcher des gens qui ne sont pas citoyens indiens de venir sur nos territoires, conformément au jugement rendu récemment dans l'affaire Lubicon par la Cour suprême. Nous ne reconnaissons pas cela.

Pour être précis, nous maintenons et défendons catégoriquement notre droit à déterminer qui est Indien et qui a le droit de s'établir sur nos territoires comme membre des Premières nations. Nous seuls pouvons, selon la volonté de notre peuple et d'après les mesures prises par les gouvernements des Premières nations, décider qui est Indien et qui ne l'est pas. Vous ne reconnaissez pas cela.

Vous proposez de définir et de déterminer qui sera citoyen des Premières nations et qui aura le droit d'habiter nos territoires, qui pourra exploiter nos terres et nos ressources et qui pourra faire partie de nos institutions politiques. Nous nous opposons radicalement à cela.

Madame le président et messieurs les membres du comité, nous avons résumé quelques-uns seulement des nombreux points de vue que votre gouvernement rejette et celles de vos positions que nous n'acceptons pas. Bon nombre de questions que nous avons abordées dans ce résumé, sinon toutes, sont des questions litigieuses qui opposent votre gouvernement et ceux de la Coalition des premières nations depuis longtemps. L'histoire des Premières nations et de ses accords avec la Couronne du chef du Canada, tels qu'ils ont été appliqués par les gouvernements fédéral et provinciaux, aborde en exemples de protestations, de désaccords et parfois de provocation pure et simple. Nous avons exposé nos griefs au gouvernement du Canada à plus d'une reprise. Ces dernières années, nous les avons portés sur la scène internationale, devant les tribunaux de Grande-Bretagne, devant les Chambres de Westminster, devant la cour internationale et devant divers organismes des Nations Unies, et nous les avons fait valoir lors de conférences internationales relatives aux peuples autochtones. Nous continuerons de le faire jusqu'à ce que nos droits et pouvoirs soient respectés, jusqu'à ce que soit rétablie notre intégrité comme premier peuple de ce pays et que soit reconnu le bien-fondé de nos revendications territoriales.

Mais permettez-moi d'être plus précis, car la question de «l'appartenance» aux Premières nations et du droit d'établissement sur nos territoires n'est pas une simple question d'appartenance; ce n'est pas une question de discrimination, comme vous vous plaisez à le dire, ni une question qui peut être résolue par l'intervention d'une tierce partie, en l'occurrence le gouvernement du Canada. L'appartenance aux premières nations de la Coalition est une question indienne qui eut en cause les



## [Text]

rights, powers and authorities of our First Nations people and their First Nations governments.

The Minister of Indian Affairs has said across this land that Bill C-31 is a "good" bill and that it should not be rejected until it has been read and thoroughly reviewed. He further stated, in his paternalistic way, that once the Indian people have looked at it and understood it, they will see that it is a "good" bill. The government has always told us what is "good" for us. But we will decide what is good for us.

Members of the standing committee, we have looked at the bill. We have studied it. We have discussed it. Our people understand it. We, the leaders of our First Nations have analyzed all sections of the bill. It is because we have done these things that—as with Bill C-47, the Patriation of the Constitution, Bill C-52 of the last Parliament, the Constitutional Conferences under section 37 and other proposals—we, the First Nations of the Coalition, have rejected Bill C-31 totally!

This is nothing more than imposing upon the will and authority of the First Nations, their people and their governments, another nation's will and authority. This is not control. This is sheer colonialism of the worst kind—all of which we are very familiar with. This is control by the Government of Canada—not control by the First Nations of the Coalition. This we reject!

We, as leaders of the First Nations of the Coalition governments, reject this bill for political and legal reasons. We reject this bill because it violates—as did Bill C-47, Bill C-52, the Patriation of the Constitution, the Constitutional Conferences under section 37, and the Constitutional Accord signed by the Assembly of First Nations—our fundamental right to self-determination.

More specifically, Part I, Article I, section 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Part I, Article I of the International Covenant on Civil and Political Rights provides that:

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right, they freely pursue their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

As well, there is a Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Article II therein states:

In the present convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnic, racial or religious group as such:

e) forcibly transferring children of the group to another group.

Further, the Helsinki Final Report, in Article III reads:

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the rights to full freedom, to determine, when and as they wish, their inter-

## [Traduction]

droits et les pouvoirs fondamentaux des premières nations et de leurs gouvernements.

Le ministre des Affaires indiennes a dit dans tout le Canada que le projet de loi C-31 est un «bon» projet de loi et qu'on ne devrait pas le rejeter sans l'avoir lu et soigneusement étudié. Il a de plus déclaré, sur le ton paternaliste qui lui est familier, que lorsque les Indiens l'auraient lu et compris, ils conviendraient que c'est un «bon» projet de loi. Le gouvernement du Canada nous a toujours dit ce qui était «bon» pour nous. Dorénavant, c'est à nous qu'il reviendra d'en décider.

Mesdames et messieurs les membres du comité permanent, nous avons lu ce projet de loi! Nous l'avons étudié. Nous en avons discuté. Notre peuple le comprend! Nous, les chefs des premières nations, nous en avons analysé tous les articles. C'est pour toutes ces raisons que nous, les premières nations de la Coalition, l'avons catégoriquement rejeté, comme nous l'avons fait du projet de loi C-47, du rapatriement de la constitution, du projet de loi C-52 adopté par le dernier gouvernement, des conférences constitutionnelles prévues à l'article 37 et des autres propositions qui nous ont été faites.

Ce projet de loi ne revient à rien d'autre qu'à ignorer la volonté et l'autorité des premières nations, de leurs peuples et de leurs gouvernements, et à leur imposer celles d'une autre nation. Il n'y a pas à parler de contrôle; il s'agit purement et simplement de colonialisme de la pire espèce, un régime que nous ne connaissons que trop bien. Ce projet de loi propose le contrôle de notre destinée par le gouvernement du Canada et non par les Premières nations membres de la Coalition. C'est cela que nous rejetons!

Nous, les chefs des gouvernements de la Coalition des premières nations rejetons ce projet de loi pour des raisons politiques et juridiques. Nous le rejetons parce qu'il viole notre droit fondamental à l'autodétermination, comme l'ont fait le projet de loi C-47, le projet de loi C-52, le rapatriement de la constitution, les conférences constitutionnelles et l'Accord constitutionnel signé avec l'Assemblée des premières nations.

Pour être plus précis, l'article premier de la Première partie du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, dans les deux cas, ce qui suit:

Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

De plus, l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide prévoit ce qui suit:

Dans la présente Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel:

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Enfin, l'article VIII de l'Acte final de la SSCE dit ce qui suit:

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils



## [Text]

nal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.

The Coalition of First Nations, as a people in a colonized country, have the inalienable right to choose freely and on terms of equality their own political, economic and social systems and their own international status. We are not, as the Government of Canada asserted at the 41st Session of the Human Rights Commission, minorities within a recognized nation-state, who, as such, have no right to self-determination. We may not numerically make up a majority, but this fact does not in itself deny us our right to self-determination. Under the United Nations we are a people. We have our own land base, our own culture, our own language and our own government. What we are appearing before is not our forum. It came with the colonizers government. We are appearing before this forum to expose your own racial bias towards colonization.

Under the United Nations Declaration regarding non-self-governing territories, Article 73 of the Charter states that members of the United Nations which have, or have assumed, the responsibility of administering territories, whose peoples have not yet attained a full measure of self-government, recognize the principle that the right to self-determination of the inhabitants of these territories is paramount, and they accept as a sacred trust the obligation to promote to the utmost, within the system of international peace and security established by the present Charter, the well being of individuals of these territories, and to this end they undertake:

a) to ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social and educational advancement.

Canada's obligation to us, as an indigenous people, is to promote the well-being of the inhabitants in the non-self-governing territories. To protect and promote our political, economic, social and educational rights should be the primary objective of the Government of Canada in relation to indigenous peoples. Instead we find ourselves with the highest infant mortality rate, the highest suicide rate, and our people, on the average, live 40 years less than the non-Indian peoples. We are being colonized and our people are the daily victims of your system and your rule. We want this colonization to stop. Is this standing committee brave enough to recognize that our right to self-determination is a paramount right not to be undermined by the colonizer?

At the World Conference to Combat Racism and Racial Discrimination in 1978, the conference passed the following in relation to land:

## [Traduction]

le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les premières nations membres de la Coalition, en tant que peuples vivant dans un pays colonisé, ont le droit inaliénable de choisir librement et sur un pied d'égalité leurs propres systèmes politique, économique et social et leur propre statut international. Nous ne sommes pas, comme le gouvernement du Canada l'a affirmé lors de la 41<sup>e</sup> session de la Commission des droits de la personne, des minorités au sein d'une nation-État reconnue qui, à ce titre, n'ont aucun droit à l'auto-détermination. Numériquement, nous ne sommes peut-être pas une majorité, mais ce fait ne suffit aucunement à nous priver de notre droit à l'autodétermination. Aux yeux des Nations Unies, nous sommes un peuple. Nous avons un territoire, une culture, une langue et un gouvernement qui nous sont propres. L'assemblée devant laquelle nous comparaissons aujourd'hui est celle d'un peuple étranger. Elle est l'émanation du gouvernement des colonisateurs. Nous témoignons devant vous aujourd'hui pour exposer au grand jour votre propre préjugé racial favorable à la colonisation.

Dans la Déclaration des Nations Unies relative aux territoires non autonomes, l'article 73 de la Charte dit ce qui suit: Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin:

a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;

Le Canada a envers nous, en tant que peuple autochtone, l'obligation de promouvoir le bien-être des habitants des territoires non autonomes. Le premier objectif du gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones est de protéger et de promouvoir leurs droits politiques, économiques et sociaux ainsi que le développement de leur instruction. Au lieu de cela, nous affichons le taux de mortalité infantile et le taux de suicide les plus élevés et la longévité moyenne chez nous est inférieure de 40 ans à celle des non-Indiens. Nous subissons la colonisation et nous sommes chaque jour les victimes de votre système et de votre domination. Nous voulons que la colonisation cesse. Le comité permanent aura-t-il le courage de reconnaître que notre droit à l'autodétermination est, plus que tout autre, un droit primordial que le colonisateur ne doit pas restreindre.

Lors de la Conférence mondiale pour la lutte contre le racisme et la discrimination raciale tenue en 1978, les participants ont adopté la recommandation suivante en matière territoriale:

## [Text]

The special relationship with indigenous peoples to their land . . . and their land rights and natural resources should not be taken away from (indigenous) people.

We, therefore, maintain and hold that not only does Bill C-31 violate under international law the sovereign right of our people and our First Nations governments to determine and define our own citizenship, but equally so, and in the final analysis, the bill will destroy the land and its resources by an act of Parliament which our people, under international law, are entitled to and have the right to retain for our benefit under our laws, customs and traditions. No imposition by the Government of Canada on that land, by establishing rights of other persons to its benefits, can be made. The issue of the sovereignty of our people, acting through our forms of Indian government, and our rights to the land and its benefits under our own customs, laws and traditions, ultimately goes to the question of collective rights.

While our laws and customs require high respect for the individual and demand a high degree of personal responsibility for his or her own acts and the resulting consequences, our higher law is that of affirming the continuity of the community as a whole. The collective rights are realized in our relationships to our land and its communal holdings; to our customs, laws and traditions of sharing; to the role and responsibilities of our families and their extended units and to our process of decision making for the community by consensus. Majority and minority rights, positions and status are unknown to us except to the extent that they have again, as with so many other things, been imposed upon us.

Our belief in the creator who put us here on this land is a belief bounded by the concept of co-operativeness, not domination. We are a part of the total creation, not its master. We have values and rights because we belong to the whole of creation, to the whole of our communities, and to the expanse of our lands. We do not adhere to the concept of private ownership of land and, therefore, we could not, as told to us by our elders, cede or surrender land. The only thing we could do was to share it, as we share in our communities. Your view is that of the supremacy of the individual, of individual rights, of individual ownership, and of individual equality. We believe in equality—the equality of all our people and our collective responsibilities to each other and to our land. Bill C-31 proposes that certain individuals' rights be restored from your viewpoint, that certain individuals be mandated to join our communities and to live on our lands. Section 15 of your Constitution mandates the Government of Canada, so you maintain, to correct and restore those individuals' rights which by your law discriminate.

But we wish to point out to you that, since the patriation of your Constitution of Canada, you have specifically provided for collective rights of Indian people as protected in the Royal Proclamation and the treaties. You further affirm in section 34 aboriginal and treaty rights and imply in section 26 that those rights will be protected even though certain rights may not be

## [Traduction]

Les liens particuliers qui existent entre les peuples autochtones et leur territoire . . . leurs droits territoriaux et leurs ressources naturelles ne devraient pas leur être retirés.

Par conséquent, nous maintenons que le projet de loi C-31 non seulement viole, en droit international, le droit souverain des peuples et des gouvernements des premières nations à définir leur propre citoyenneté et à décider qui peut en jouir, mais qu'il finira par détruire le territoire et ses ressources lorsqu'il deviendra une loi du Parlement alors qu'en droit international, ceux-ci reviennent légitimement et légalement à notre peuple pour qu'il en jouisse selon ses lois, ses coutumes et ses traditions. Le gouvernement du Canada ne peut nous imposer sa volonté à l'égard de ce territoire en accordant à d'autres personnes le droit de l'exploiter. La question de la souveraineté de notre peuple, de son autonomie politique et de ses droits sur les terres et les richesses qu'elles entretiennent conformément à ses propres coutumes, lois et traditions, est en fin de compte une question de droits collectifs.

Nos lois et nos coutumes comportent le respect de l'individu et nous imposent à un degré élevé la responsabilité personnelle de nos actes et des conséquences qui peuvent en découler, mais nos lois suprêmes affirment la continuité de l'ensemble de la communauté. Les droits collectifs se concrétisent dans nos relations avec nos terres et leur propriété collective; avec nos coutumes, nos lois et nos traditions du partage; avec le rôle et les responsabilités de la famille et de la famille étendue et avec notre processus décisionnel où les décisions sont prises avec le consensus de la communauté. Les droits, la situation et le statut de la majorité et des minorités nous sont inconnus, si ce n'est dans la mesure où, comme bien d'autres choses, ils nous ont été imposés.

Notre foi en le créateur qui nous a placés sur cette terre est une foi fondée sur la notion de coopération, et non de domination. Nous faisons partie de l'ensemble de la création, nous n'en sommes pas les maîtres. Nous avons des valeurs et des droits parce que nous appartenons à l'ensemble de la création, à l'ensemble de nos communautés et à l'étendue de nos terres. Nous n'adhérons pas à la notion de la propriété privée des terres et par conséquent, comme nous l'ont dit nos anciens, nous n'avons pas pu en céder ni en abandonner. La seule chose que nous ayons pu faire était de la partager, selon la coutume indienne. Quant à vous, vous affirmez la suprématie de l'individu, des droits individuels, de la propriété individuelle et de l'égalité entre individus. Nous, nous croyons à l'égalité de tout notre peuple et à nos responsabilités collectives à l'égard de chacun et à l'égard de nos terres. Le projet de loi C-31 envisage le rétablissement de certains droits individuels selon votre point de vue et prévoit que certains individus seront habilités à se joindre à nos communautés et à vivre sur nos terres. Vous estimez que l'article 15 de votre constitution habilite le gouvernement du Canada à rétablir les droits des individus victimes de dispositions discriminatoires de la loi.

Nous voulons vous faire remarquer que depuis le rapatriement de votre constitution canadienne, vous avez explicitement prévu les droits collectifs de la population indienne tels qu'ils sont protégés par la Proclamation royale et par les traités. En outre, vous confirmez à l'article 35 les droits ancestraux et issus de traités et vous laissez entendre à l'article 26 que ces



*[Text]*

explicitly provided for in the Charter. Your Constitution goes so far as to instruct the legislative, judicial, executive and regulatory bodies to construe rights as entrenched in the Charter, such as section 15, so as not to abrogate or derogate the collective rights of Indian people.

Madam Chairperson and members of the committee, it must be abundantly clear to you—it certainly is to us and to our people—that Bill C-31 not only violates the fundamental and unwritten constitutional laws as discussed earlier, but also violates, and impinges upon, our authority as Indian governments, as mandated by our sovereign people, and violates our own constitutional provisions. Surely, it is difficult for you as a standing committee of the Senate, if not impossible, to consider seriously the proposed legislation, which in fact contravenes your own laws of the highest order and is in contravention of international laws to which your government is signatory. We, the leaders of the First Nations of the coalition speaking on behalf of our sovereign people and our territories, have demonstrated to this committee that the issue before you and before us is not one of discrimination, not one of individual rights spelled out in section 15 of your Constitution, but, rather, one that goes directly to the authority, power and responsibility of our people to govern ourselves under our fundamental laws and unwritten constitutions as entrenched in the traditional laws and customs held by our elders.

To place on the backs of Indian people the burden to correct wrongs perceived by you in the violation of individual rights held in the non-Indian society by imposing upon us even further your concept of individual rights under section 15, is not only beyond your authority and power, but is an unconscionable act of genocide against the First Nations of the Coalition. Our position, which was stated clearly in the first part of this presentation, is that we totally oppose any changes to the present Indian Act and, further, that we will oppose Bill C-31 with all our strength come whatever consequences.

Madam Chairperson, at this time I would like to call upon the member nations of the Coalition of First Nations from the east. I call upon the President of the Union of New Brunswick Indians, Mr. Graydon Nicholas, to make a presentation on behalf of the union.

**Mr. Graydon Nicholas, Member, Coalition of First Nations:** Madam Chairman, it is a pleasure to be representing my people before this committee. At this time I would like to introduce our delegation from the Union of New Brunswick Indians: Chief Roger Augustine, Eel Ground Indian Band; Gilbert Sewell, our vice president, Patineau Indian Reserve; Mr. Anthony Francis, Big Cove Indian Reserve; Mr. Harold Sappier, St. Mary's Indian Band; and Mr. Leslie Perly, also from the Union of New Brunswick Indians.

The Union of New Brunswick Indians represents 17 Indian Reserves comprising the total Indian population of the provinces of New Brunswick and Prince Edward Island. We are

*[Traduction]*

droits vont être protégés, même si certains d'entre eux ne sont pas explicitement prévus dans la Charte. Votre constitution oblige même les ordres législatifs, judiciaires, exécutifs et les organismes administratifs à interpréter les droits enchâssés dans la Charte, comme ceux de l'article 15, de façon à ne pas porter atteinte aux droits collectifs du peuple indien.

Madame le président, messieurs les membres du comité, il faut que ce soit clair pour vous, tout comme cela l'est pour nous, que le projet de loi C-31 porte atteinte non seulement aux droits constitutionnels fondamentaux et non écrits dont il était question précédemment, mais aussi à l'autorité de nos institutions indiennes mandatées par notre peuple souverain, et également à vos propres dispositions constitutionnelles. Il est difficile, sinon impossible, à un comité permanent du Sénat d'étudier sérieusement un projet de loi qui, en fait, contrevient aux lois suprêmes du Canada et au droit international reconnu par le gouvernement canadien. Quant à nous, en tant que chefs des premières nations de la Coalition, parlant au nom de notre peuple souverain et de nos territoires, nous avons montré à ce comité que la question dont nous sommes saisis ne relève pas de la discrimination, ni des droits individuels énoncés à l'article 15 de votre constitution, mais qu'il s'agit bien de l'autorité, du pouvoir et de la responsabilité qu'a notre peuple de se gouverner lui-même selon ses lois fondamentales et sa constitution non écrite enchâssée dans les lois et les coutumes traditionnelles transmises par nos anciens.

Le fait d'imposer à la population indienne le fardeau de réparer ce que vous considérez comme des atteintes aux droits individuels tels qu'ils sont conçus dans la société non indienne en nous imposant en outre votre notion des droits individuels prévus à l'article 15, constitue de toute évidence un abus de pouvoir de votre part, mais il s'agit en outre indiscutablement d'un acte de génocide à l'encontre des premières nations de la Coalition. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de cet exposé, nous nous opposons résolument à toute modification de l'actuelle Loi sur les Indiens et, en outre, nous nous opposons au projet de loi C-31 de toutes nos forces, quelles qu'en soient les conséquences.

Madame le président, je voudrais maintenant céder la parole aux nations de l'Est canadien qui sont membres de la Coalition des premières nations. Je cède la parole au président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick, M. Graydon Nicholas, qui va vous présenter un exposé au nom de cette union.

**M. Graydon Nicholas, membre de la Coalition des premières nations:** Madame le président, c'est un honneur pour moi de représenter mon peuple devant ce comité. Je voudrais vous présenter la délégation de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick: le chef Roger Augustine, de la bande Eel Ground; M. Gilbert Sewell, notre vice-président, de la réserve indienne de Patineau; M. Anthony Francis, de la réserve indienne de BigCove; M. Harold Sappier, de la bande indienne de Sainte-Marie, et M. Leslie Perly, également de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick.

Notre union représente les 17 réserves indiennes qui abritent l'ensemble de la population indienne des provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous sommes



## [Text]

members of the Coalition of First Nations. We are not members of the Assembly of First Nations. I want to remind the members of the committee this evening that on September 20, 1983, the Union of New Brunswick Indians, represented by myself, came before this committee when the issue of the Constitutional Accord was up for evaluation. Regrettably, one of the honourable senators present at that meeting stated that the way to solve the problem was to eliminate the Indians in the way it was done in the old days with the Beothuks. At the time many senators hung their heads in shame. I hope that this evening the members of this committee will not condone that statement made by the senator from Nova Scotia.

The position of the Union of New Brunswick Indians on membership has been very consistent. For us, it is the authority only of the MicMac and Maliseet Nations to determine our nationality, our citizenship and, hence our membership. This was the position that we stated in June, 1984 when Bill C-47 was before the Standing Committee on Indian and Northern Affairs. Bill C-31, introduced by the present government, is another intrusion into our inherent jurisdiction. Only we can decide who we are. We have not surrendered nor relinquished our authority to determine who we are. This is a most important part of our continued existence as Indian nations. There was recently a meeting of chiefs on the position we would take with regard to this bill. A two-day meeting was held in Fredericton, New Brunswick. There was a tremendous range of views with regard to Bill C-31 and at the end of the two days we passed the following resolution:

WHEREAS the MicMac and Maliseet Nations composed of seventeen (17) Indian First Nations located in those areas commonly known as New Brunswick and Prince Edward Island are the direct descendants of the aboriginal inhabitants of their own particular tribal nation lands; and

WHEREAS each MicMac and Maliseet Nations do exercise their own particular form of Indian self-government over themselves and their lands; including, but not limited to, determining their own right in deciding who will be their citizens on their respective Indian First Nations as is stated in the Declaration of Indian First Nations; and

WHEREAS, the Federal Government of Canada in the past imposed upon and still is imposing upon the Indian First Nations' right in determining who its citizens will be and their respective policies on our tribal Nation lands without the full consent of the Indian First Nations of North America;

NOW BE IT THEREFORE RESOLVED:

THAT the Federal Government of Canada immediately cease all applications of legislative process for termination and determination of the amendments to the *Indian Act* and rescind all its restrictive policies on the citizens of the Indian First Nations of North America; and

## [Traduction]

membres de la Coalition des premières nations, mais non par de l'Assemblée des premières nations. Je voudrais rappeler aux membres du comité que le 20 septembre 1983, l'Union des indiens du Nouveau-Brunswick, que je représentais moi-même, a comparu devant ce comité à l'occasion de l'évaluation de l'Accord constitutionnel. Malheureusement, l'un des honorables sénateurs présents à cette séance a déclaré que la solution pour résoudre le problème consistait à éliminer les Indiens comme on l'avait fait autrefois des Béothuks. A cette époque, de nombreux sénateurs en avaient eu honte et avaient baissé la tête. J'espère que ce soir, les membres de ce comité ne trouveront pas d'excuses à cette déclaration faite par le sénateur de Nouvelle-Écosse.

L'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick n'a pas changé d'avis à propos de l'appartenance aux bandes. Pour nous, il n'appartient qu'aux nations MicMac et Maliseet de déterminer notre nationalité, notre citoyenneté et, par conséquent, les règles d'appartenance aux bandes. C'est l'opinion que nous avons soutenu à la fin de juin 1984 lorsque le Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien était saisi du projet de loi C-47. Le projet de loi C-31, présenté par le gouvernement actuel, constitue une autre ingérence dans notre domaine de compétence. Il n'appartient qu'à nous de décider qui nous sommes. Nous n'avons pas renoncé à ce pouvoir. Il s'agit d'un élément essentiel de notre survivance en tant que nation indienne. Récemment, des chefs se sont rencontrés pour arrêter notre position face à ce projet de loi. Cette réunion, qui s'est déroulée à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, a duré deux jours. Toutes sortes de points de vue ont été exprimés sur le projet de loi C-31 et à l'issue de la réunion, nous avons adopté la résolution suivante:

ATTENDU QUE les nations MicMac et Maliseet, composées des dix-sept (17) premières nations indiennes des territoires couramment appelés Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard, descendent directement des premiers habitants des terres tribales leur appartenant; et

ATTENDU QUE les nations MicMac et Maliseet exercent une forme propre d'autonomie politique sur leur population et leur territoire; notamment, mais pas uniquement pour déterminer leur droit à décider de l'appartenance aux Premières nations indiennes conformément à la Déclaration des premières nations indiennes; et

ATTENDU QUE le gouvernement fédéral du Canada a jusqu'à maintenant imposé son autorité aux Premières nations indiennes pour déterminer qui en ferait partie et pour fixer les règles d'administration à appliquer sur leur territoire tribal sans le consentement des Premières nations indiennes d'Amérique du Nord;

IL EST DÉCIDÉ:

Que le Gouvernement fédéral du Canada renonce immédiatement à tout recours au processus législatif pour modifier la Loi sur les Indiens ou l'abroger et qu'il abolisse toutes les mesures restrictives qu'il a prises à l'égard des citoyens des Premières nations indiennes d'Amérique du Nord; et

## [Text]

THAT the Federal Government of Canada do acknowledge and recognize the rights of the Indian First Nations to determine their own Indian First Nations Status and Indian First Nations Membership on their respective Indian First Nations; and

THAT any determination of Indian First Nations Status, Indian First Nations Membership, and the residency be the collective rights of the MicMac and Maliseet Nations to govern themselves, including deciding who will be a citizen of their respective Indian First Nations; and

THAT the MicMac and Maliseet Nations totally and unequivocally reject the Federal Government of Canada's proposed legislation introduced in the House of Commons on Thursday, February 28, 1985, by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Honourable David Crombie, to eliminate certain provisions of the Indian Act because of its far-reaching legal implications on the Status of Indian First Nations self-determination and the tribal Nation lands set aside for the use and benefits of the aboriginal inhabitants of the Indian First Nations of North America; and

FINALLY, be IT FURTHER RESOLVED:

THAT the MicMac and Maliseet Nations will lay complaints to the Human Rights Commission of the United Nations that the Federal Government of Canada has violated the *Universal Declaration of Human Rights* and the *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Madam Chairman, that resolution was hotly debated and finally resolved, and this is the position we adopt, and the presentation I will continue to make is what our position will be for Indian Nations in New Brunswick and Prince Edward Island. Further on, in our paper, we will substantiate why.

The Government of Canada, in legislating the first Indian Act of 1868, tried to state who we are. In 1869 it began to legislate discrimination of our nations. But the legislation does not recognize us as MicMacs and Maliseets. Our unique relationship with the Crown, through binding and lawful treaties and other historical documents, did not mention that our membership could be controlled by the Crown.

The minister has evoked two international covenants which forced the Canadian government to present Bill C-31, yet this same Parliament has failed to fulfill international law as it recognizes our right to self-determination. Part 1, Article 1 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, which Canada has signed, states as follows, and I quote:

All people have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social, and cultural development.

## [Traduction]

Que le Gouvernement fédéral du Canada reconnaisse les droits des Premières nations indiennes à déterminer leur propre statut et leurs propres règles d'appartenance; et

Que toute détermination du statut des Premières nations indiennes, de l'appartenance aux Premières nations indiennes et des règles de résidence relève des droits collectifs des nations MicMac et Maliseet à l'auto-détermination, notamment du droit de décider des règles de citoyenneté applicable à leurs Premières nations indiennes respectives; et

Que les nations MicMac et Maliseet rejettent intégralement et sans équivoque le projet de loi du Gouvernement fédéral présenté à la Chambre des communes le jeudi 28 février 1985 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord, l'honorable David Crombie, qui vise à supprimer certaines dispositions de la Loi sur les Indiens, à cause de l'étendue de leurs conséquences juridiques quant à l'auto-détermination du statut des Premières nations indiennes et au territoire tribal réservé aux populations autochtones des Premières nations d'Amérique du Nord; et

QU'IL SOIT EN OUTRE DÉCIDÉ:

Que les nations MicMac et Maliseet porteront plainte devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies pour dénoncer les violations perpétrées par le gouvernement fédéral du Canada à l'encontre de la «Déclaration universelle des droits de l'homme» et du «Pacte international relatif aux droits civils et politiques.»

Madame le président, comme je l'ai indiqué, cette résolution a été chaudement débattue et nous avons fini par adopter cette position; je vais continuer à vous présenter l'opinion des nations indiennes du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous apportons des précisions supplémentaires dans notre document.

Lorsque le Gouvernement du Canada a adopté la première loi sur les Indiens en 1868, il a tenté de définir qui nous sommes. En 1869, il a commencé à adopter des dispositions discriminatoires pour nos nations. La législation ne nous reconnaît pas en tant que MicMacs et en tant que Maliseets. Les documents qui nous unissent à la Couronne, qu'il s'agisse des traités ou des autres documents historiques, ne spécifiaient pas que la Couronne pouvait déterminer les règles d'appartenance aux bandes indiennes.

Le ministre a évoqué deux pactes internationaux qui ont contraint le gouvernement canadien à présenter le projet de loi C-31; pourtant, ce même Parlement n'a pas respecté le droit international qui consacre notre droit à l'autodétermination. L'article premier de la première partie du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est le suivant:

Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.



## [Text]

Canada has continued to deny that we are peoples. This is the position that has been advocated by Canadian representatives in Geneva, Switzerland, whenever the United Nations hold a week-long conference called *Working Group on Indigenous Peoples*. Why is this country ignoring our international rights? Why is this Parliament only concerned with Part III, Article 27 of this same covenant which states, and I quote:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.

We are not minorities in the Canadian nation. We are nations in our own right. We have always been nations and will continue to exist as nations. We are MicMacs and Maliseets foremost. There will be no intention to change our nationality; that is guaranteed by Article 15 of the *Universal Declaration of Human Rights*, which states as follows, and again I quote:

Everyone has the right to a nationality. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

Our position is to recognize that each of our nations has the inherent right and jurisdiction to determine its own citizenship. This was a cornerstone of the Declaration of First Nations and Treaty and Aboriginal Rights Principles that was adopted on November 18, 1981.

In conclusion, the Parliament of Canada, including the Senate, must recognize its international obligations and not necessarily limit it to international covenants and declarations of the United Nations. Back in the year 1532, the concept of aboriginal rights was recognized when a Spanish theologian by the name of Francisco de Vitoria asserted that, and I quote:

Indians were the true owners of the land, both from the public and private point of view. The Indians' lack of belief in the Roman Catholic faith could not affect the question, as heretics in Europe were not denied property rights.

He suggested that the Indians were no less intelligent than some Spanish peasants and therefore were equally fit to have legal rights. Spain had no claim to the land through discovery, he said, because that notion only applied to unoccupied land.

And four years later, in 1537, Pope Paul III issued the Bull *Sublimus Deus*, which states in part:

Indians are truly men . . . they may and should freely and legitimately enjoy their liberty and possession of their property; nor should they be in any way enslaved. Should the contrary happen, it should be null and of no effect.

## [Traduction]

Le Canada nous a toujours refusé le statut du peuple. C'est la position qui a été exprimée par les représentants canadiens à Genève, en Suisse, lorsque les Nations-Unies ont organisé une conférence d'une semaine intitulée «Groupe de travail sur les populations autochtones». Pourquoi ce pays refuse-t-il de reconnaître nos droits internationaux? Pourquoi ce Parlement ne se préoccupe-t-il que de l'article 27 de la troisième partie du même Pacte, qui est le suivant:

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Nous ne sommes pas des minorités au sein de la nation canadienne. Nous sommes des nations à part entière. Nous l'avons toujours été et nous continuerons toujours de l'être. Nous sommes avant tout des MicMac et des Maliseet. Nous n'avons pas l'intention de changer notre nationalité; ce droit nous est garanti par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dit ceci, et je cite encore:

Tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

Notre position est de faire reconnaître que chacune de nos nations a le droit intrinsèque et la compétence exclusive de déterminer sa propre citoyenneté. Ce droit était la pierre angulaire de la Déclaration de principe sur les droits issus de traités et les droits ancestraux des Premières nations, adoptée le 18 novembre 1981.

En conclusion, le Parlement du Canada, y compris le Sénat, doit reconnaître ses obligations internationales et ne pas nécessairement se limiter aux pactes internationaux et aux déclarations des Nations Unies. Déjà, en 1532, la notion de droits autochtones avait été reconnue par le théologien espagnol Francisco de Vitoria qui a dit, et je cite:

«Du point de vue du droit public comme du droit privé, les Indiens étaient les véritables propriétaires de cette terre. Le fait que les Indiens n'adhéraient pas à la foi catholique romaine ne change rien à la question. En effet, les hérétiques d'Europe n'ont pas été privés de leurs droits de propriété.»

Il a laissé entendre que les Indiens n'étaient pas moins intelligents que certains paysans espagnols et pouvaient donc prétendre aux mêmes droits. Il a ajouté que l'Espagne ne pouvait revendiquer la propriété de ce territoire du seul fait de sa découverte, puisque cette notion ne s'appliquait qu'aux territoires non occupés.

Quatre ans plus tard, en 1537, le pape Paul III publiait la bulle «Sublimus Deus», qui dit ceci:

Les Indiens sont de vrais hommes . . . ils peuvent et doivent jouir librement et légitimement de leur liberté et de la possession de leurs propriétés; ils ne doivent pas être mis en esclavage de quelque manière que ce soit. Si cela se produisait, ce serait nul et sans effet.



## [Text]

Madam Chairman and honourable senators, there can be no silence or no recognition by you and by Parliament of these important cornerstones. When Pope John Paul II made his visit to Canada he reaffirmed the above Papal Bull in his speech, which stated as follows:

My presence in your midst today is intended to be another expression of the deep interest and solicitude which the Church wishes to show for the native people of the new world. In 1537, in a document entitled *Pastorale Officium*, my predecessor Paul III proclaimed the rights of the native peoples of those times. He affirmed their dignity, defended their freedom, asserted that they could not be enslaved or deprived of their goods or ownership. At the same time my presence marks yet another phase in the long relationship that many of you have had with the Church. It is a relationship that spans four centuries and has been especially strong since the mid-nineteenth century.

And further on, the Holy Father stated:

... I want to proclaim that freedom which is required for a just and equitable measure of self-determination in your own lives as native peoples. In union with the whole church I proclaim all your rights and their corresponding duties. And I also condemn physical, cultural and religious oppression, and all that would in any way deprive you or any group of what rightly belongs to you.

Therefore, Madam Chairman and honourable senators, it is important that you fulfill your duty to make sure that our rights as MicMac and Maliseet Nations be continued, respected and fulfilled. By allowing different groups to appear before you, you have assumed a tremendous responsibility. In deference to any honourable senator, even if you hear the same thing five times, that will not be enough until this committee is able to travel to every Indian reserve across this country and hear, first hand, how this legislation is going to destroy our lifestyle. It is imperative and important to your conscience that the responsibility that is bestowed upon you be properly fulfilled.

I would like to emphasize what Chief Eugene Steinhaur had to say: We did not support the patriation process; we joined the Indian Association of Alberta in a legal case that was heard in the United Kingdom. We were not successful in that case. However, that has not deterred us in any way from making sure that our international rights, which flow right from the 1500s to the present time, will be realized and fulfilled. That is, in fact, our mission, to make sure that our right to self-determination will be fully recognized by this government, by this Senate, and by the world as well.

I want to thank you very much for listening to our presentation, and we look forward to your questions.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Nicholas.

At this time I should like to call upon Chief Gordon Gadwa to make the presentation on behalf of the Treaty Six Chiefs Alliance.

## [Traduction]

Madame le président et messieurs les sénateurs, votre Parlement et vous n'avez pas le droit de passer sous silence ou de ne pas reconnaître ces faits importants. Lorsque le pape Jean-Paul II a visité le Canada, il a réaffirmé de la façon suivante les principes renfermés dans cette bulle papale:

Ma présence parmi vous aujourd'hui manifeste encore une fois le souci profond et la sollicitude de l'Église envers les peuples autochtones du Nouveau-Monde. En 1537, dans le document *Pastorale Officium*, mon prédécesseur Paul III proclamait les droits des peuples autochtones de cette époque. Il affirmait leur dignité, défendait leur liberté et déclarait qu'ils ne devaient pas être réduits en esclavage ni privés de leur biens et droits de prospérité. Ma présence aujourd'hui représente une autre étape dans la longue relation qu'ont entretenue un grand nombre d'entre nous avec l'Église. C'est une relation qui recouvre quatre siècles, mais qui se développe avec une vigueur particulière depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

Plus loin, le saint Père poursuit ainsi:

... Aujourd'hui, je veux proclamer cette *liberté nécessaire à une mesure juste et équitable d'autodétermination* dans notre vie, en tant qu'Autochtones. Avec l'appui de toute l'Église, je proclame tous vos droits et les obligations qui en découlent. Et aussi je condamne l'oppression physique, culturelle et religieuse et tout ce qui vous priverait, vous ou tout autre groupe, de ce qui lui appartient de droit.

Par conséquent, madame le président et messieurs les sénateurs, il est important que vous vous acquittiez de votre mandat qui est de vous assurer que nos droits en tant que nations MicMac et Maliseet soient perpétués, respectés et reconnus. En permettant à différents groupes de comparaître devant votre comité, vous avez assumé une immense responsabilité. Soit dit en toute déférence, honorables sénateurs, même si vous entendiez la même chose cinq fois d'affilée, cela serait insuffisant jusqu'à ce que le comité ait pu se rendre dans chaque réserve indienne de ce pays et entendre, de la part des premiers intéressés, comment le projet de loi va détruire notre mode de vie. Il est primordial pour votre conscience que vous assumiez intégralement la responsabilité qui vous échoit.

J'aimerais insister sur les propos du chef Eugene Steinhaur. Nous n'avons pas appuyé le processus de rapatriement de la Constitution; nous nous sommes joints à l'Association des Indiens de l'Alberta dans une poursuite qui a été entendue au Royaume-Uni et qui a été déboutée. Toutefois, cela ne nous a empêché d'aucune façon de nous assurer que nos droits internationaux, qui remontent directement au XVI<sup>e</sup> siècle, seront réalisés et respectés. Voilà notre mission, nous assurer que notre droit à l'autodétermination sera pleinement reconnu par le gouvernement, par le Sénat et par le monde entier.

Je vous remercie beaucoup d'avoir écouté notre exposé, et nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**M. Robinson:** Je vous remercie, monsieur Nicholas.

Pour le moment, j'aimerais inviter le chef Gordon Gadwa à présenter son exposé au nom de l'Alliance des chefs du traité n° 6.

[Text]

**Chief Gordon Gadwa, Treaty Six Chiefs Alliance:** Honourable senators and leaders of all our people present here tonight, the Treaty Six Chiefs Alliance consists of several bands in Alberta, and there are two chiefs who have not yet been introduced this evening, and I would like to take the opportunity to introduce them. They are Chief Al Lameman of the Beaver Lake Tribe in Alberta and Chief Maynard Metchawes of the Cold Lake Tribe in Alberta.

The Treaty Six Chiefs Alliance represents 10,000 Treaty Indians within the Treaty Six area of Alberta. Our brief presentation today will focus upon the intricate relationships between indigenous peoples, the treaties and indigenous government.

As indigenous leaders, we are constantly faced on a regular basis with planned attacks by the Department of Indian Affairs on our peoples and our territories. This year is no different. There is the status question. The Government of Canada insists upon passing legislation to define our identity. We have repeated our position to the federal government, past and present, to the standing committee during the debate on Bill C-47 and to the Human Rights Commission last month. Our position is very simple. We will not accept legislation which will impose people upon our communities without our consent. There is no consent from our communities on this legislation, so we are rejecting the total package. We will not be compromised on our position.

Do not look to your Constitution for answers. It is one of the most ill-conceived and badly drafted constitutions in the history of the modern world. It fails to meet most international standards on human rights, and in practice violates more human rights than it protects. We have never recognized the Constitution as applying to us. Therefore, signatures upon the Constitutional Accord do not bind our sovereign indigenous nations.

A right of self-determination as guaranteed by the two human rights covenants extends to all peoples. Indigenous peoples living in upper North America have the right to self-determination. We are being colonized by the non-indigenous peoples in a way which the world community as a whole has rejected for the last 40 years.

We would like a question answered by the standing committee on the nature of the legislation. We would first of all like to share our view of the legislation. We view this legislation as being racially motivated. The Government of Canada, in collusion with the non-status and non-Indian women's groups across Canada, have introduced legislation based entirely upon racial designations of indigenous peoples. The legislation is in fact saying anyone who can claim Indian blood directly from their ancestors is entitled to live on the reserves. We reject this concept. We see indigenous peoples as a people identifying with a particular culture, a particular community and a particular value system. For us, people left our community by choice. They may racially look like Indians, but are they Indians?

[Traduction]

**Chef Gordon Gadwa, Alliance des chefs du traité n° 6:** Honorables sénateurs et chefs de tous nos peuples ici présents, l'Alliance des chefs du traité n° 6 comprend plusieurs bandes de l'Alberta. Il y a deux chefs qui n'ont pas encore été présentés ce soir et je vais profiter de l'occasion pour le faire. Voici le chef Al Lameman de la Tribu de Beaver Lake en Alberta et le chef Maynard Metchawes de la Tribu de Cold Lake, également en Alberta.

L'Alliance des chefs du traité n° 6 représente 10 000 Indiens vivant dans la région de l'Alberta visée par le Traité n° 6. Notre bref exposé d'aujourd'hui portera plus spécialement sur les relations complexes entre les peuples autochtones, les traités et le gouvernement autochtone.

En tant que dirigeants autochtones, nous devons constamment repousser les attaques planifiées du ministère des Affaires indiennes contre nos peuples et nos territoires. Cette année n'est pas différente des autres. Il y a la question du statut des Indiens. Le gouvernement du Canada insiste pour adopter une loi qui définit notre identité. Nous avons réaffirmé notre position au gouvernement fédéral, l'actuel et l'ancien, ainsi qu'au comité permanent pendant le débat sur le projet de loi C-47, et devant la Commission des droits de la personne le mois dernier. Cette position est très simple. Nous n'acceptons aucune loi qui impose l'intégration de personnes à nos collectivités sans notre consentement. Nos collectivités refusent ce projet de loi, par conséquent nous le rejetons globalement. Nous serons intraitables à ce sujet.

Il est superflu de compter sur la Constitution pour trouver des réponses. C'est l'une des plus mal conçues et des plus mal rédigées de l'histoire du monde moderne. Elle ne respecte même pas la plupart des normes internationales sur les droits de la personne et, en pratique, viole plus de droits de la personne qu'elle n'en protège. Nous n'avons jamais reconnu la Constitution en ce qui nous concerne. Par conséquent, les signatures sur l'accord constitutionnel n'engagent en rien nos nations autochtones souveraines.

Le droit à l'autodétermination, garanti par deux conventions sur les droits de la personne, s'étend à tous les peuples et, par voie de conséquences, aux peuples autochtones de la partie septentrionale de l'Amérique du Nord. Nous sommes colonisés par des peuples non autochtones d'une façon que la communauté mondiale dans son ensemble rejette depuis 40 ans.

Nous voudrions que le comité permanent réponde à une question sur la nature de ce projet de loi. Toutefois, nous souhaitons d'abord faire connaître notre opinion sur cette loi: nous la considérons comme raciste. Le gouvernement du Canada, en collusion avec les groupes de femmes non inscrites et non indiennes du Canada, a déposé un projet de loi fondé entièrement sur la désignation raciale des peuples autochtones. Ce que ce projet de loi dit, c'est que toute personne qui peut prétendre avoir du sang indien a le droit de vivre dans les réserves. Nous rejetons cette notion. Nous considérons les autochtones comme un peuple ayant une culture particulière, vivant dans une collectivité précise et ayant un système de valeurs distincts. Pour nous, ceux qui sont partis l'ont fait par choix. Ils peuvent avoir des traits indiens, mais ont-ils des Indiens?



## [Text]

The United Nations Declaration On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination and the International Covenant On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination prohibit legislation based upon racial designation. Thus, for us we have a difficulty with the standing committee's rationale for presiding over and dissecting legislation so clearly racist in origin. This is the question which needs to be answered by each and every committee member.

What makes you and your culture assume that you know more about who is an Indian than the people in the community? We look up and see a sea of white faces staring back at us. Is your law superior to ours? We think not. We will not allow the committee or another group of individuals to impose their value system upon our communities.

Mr. Crombie, the Minister of Indian Affairs, has a direct responsibility for Canada's trust relationship with the Indian nations, as defined by the United Nations Charter on Non-Self-Governing and Trust Territories, Chapter XI, Article 73. Mr. Crombie may not like the position. The government may not like having political and legal obligations to the indigenous peoples in Canada, but it is a fact of life that cannot be ignored.

When the Government of Great Britain sent out representatives of the Queen to recognize our indigenous nations through treaties 109 years ago a number of obligations were undertaken by both sides. Reserves are lands owned by the indigenous peoples; the Crown undertook to protect our exclusive use and occupancy of those lands. Treaties would not have been signed if these basic rights has not been recognized. But we have seen over the last hundred years the legislators of this land not recognizing the basic treaty rights of the indigenous peoples. One of the articles of the treaty dealt with the payment by the Queen's representatives of treaty money each year. Initially, each person was receiving \$15 a year. You may wonder why we mention the treaty money. It is relevant to the discussion on the Indian membership issue. We allowed the federal government to keep lists of Indians for the purpose of paying treaty monies. We did not agree to be registered for any other purpose. However, again the federal government has overstepped the treaty and taken upon itself rights and duties which were not given at the time of the treaty signing.

Many times our elders told us that we cannot live in the two worlds. We do not expect you to understand this concept, but can you respect our right to live in our Indian world?

There is one other item in relation to the treaty which needs to be put before your committee. We have rejected the concept of renovation of the treaty which is presently going on in Treaty Number Eight. We, from the Alliance, feel that the treaty needs to be understood rather than renovated. We strongly feel that if people really understood the treaty this legislation would not be before the committee today.

## [Traduction]

La Déclaration et la Convention internationales sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies interdisent les lois fondées sur la désignation raciale. C'est pourquoi il nous est difficile d'accepter que le comité permanent discute et étudie une loi si manifestement raciste quant au fond. Voilà la question à laquelle je voudrais que chaque membre du comité réponde.

Qu'est-ce qui vous permet de dire, à vous les Blancs, que vous savez plus que nous qui est Indien? Ne fronchez pas les sourcils. Votre loi est-elle supérieure à la nôtre? Nous ne croyons pas. Nous ne permettrons pas au comité ni à aucun autre groupe d'imposer son système de valeurs à nos collectivités.

M. Crombie, le ministre des Affaires indiennes, a une responsabilité directe en ce qui concerne les relations commerciales du Canada avec les nations indiennes, selon la définition qu'en donne la Charte des Nations Unies sur les territoires non autonomes et sous tutelle, chapitre XI, article 73. M. Crombie peut ne pas aimer sa position. Le gouvernement peut ne pas aimer avoir d'obligations politiques et juridiques envers les peuples autochtones du Canada, mais c'est un fait de la vie qu'il ne saurait ignorer.

Lorsque le gouvernement de la Grande-Bretagne a envoyé des représentants de la Reine signer des traités qui reconnaissent nos nations autochtones il y a 109 ans, les deux parties ont convenu d'un certain nombre d'obligations. Ainsi, les réserves sont des territoires appartenant aux peuples autochtones, et la Couronne s'est engagée à protéger notre droit exclusif d'utilisation et d'occupation de ces terres. Ces traités n'auraient jamais été signés si nos droits fondamentaux n'avaient pas été reconnus. Mais, au cours des cent dernières années, les législateurs de ce pays n'ont pas reconnu les droits fondamentaux issus des traités signés par les peuples autochtones. Un des articles de traité concernait le paiement d'une certaine somme d'argent chaque année par les représentants de la Reine. Initialement, chaque Indien touchait 15 \$ par année. Vous vous demandez pourquoi nous mentionnons la question d'argent. C'est parce qu'elle concerne directement la question de l'appartenance à une nation indienne. Nous avons accepté que le gouvernement fédéral conserve des listes d'Indiens pour leur verser les sommes d'argent prévues. Nous n'avons pas accepté d'être enregistrés d'autre raison. Toutefois, le gouvernement fédéral a ignoré le traité et s'est arrogé des droits et des fonctions qu'il n'avait pas reçus au moment de la signature des traités.

A maintes reprises, nos aînés nous ont dit que nous ne pouvions vivre dans les deux systèmes. Nous ne vous demandons pas de comprendre cette façon de voir, mais bien de respecter notre droit de vivre dans un monde indien.

Il est un autre aspect du traité que nous voulons porter à l'attention du comité. Nous sommes contre le réaménagement du Traité n° 8. Nous, de l'Alliance, estimons que le traité doit être compris plutôt que remodelé. Nous croyons fermement que si les gens avaient vraiment compris le traité, le comité n'aurait pas à se pencher sur ce projet de loi aujourd'hui.



[Text]

Our rights as indigenous peoples are collective. We know that this is another difficult concept for the non-indigenous mind to accept. But the working group on indigenous peoples has accepted the concept of the indigenous peoples having a different view of the world, and that view is based upon the collective consensus of the peoples. There are other peoples in the world with the same view. Our lands are held collectively for all generations of indigenous peoples yet unborn.

There are some items mentioned in the executive summary of the proposed legislation that concern us as indigenous leaders. In the implementation provisions, Mr. Crombie referred to the negotiations with the provinces to extend services on to the reserves for the non-indigenous residents. We do not accept, at any stage, provincial services upon our reserves. Our reserves are for indigenous peoples, not non-indigenous peoples. We cannot and will not allow non-Indians to have residency rights upon our lands. As the trustee of indigenous peoples Mr. Crombie is obligated to protect our lands against non-indigenous encroachments. If the Government of Canada is unable to carry out its trust responsibility, then perhaps we should be looking for an alternative trustee, someone from outside Canada, to protect our lands.

The Department of Indian Affairs projected cost figures are so wrong that someone should cite the department for gross incompetence. There is no need for us to say more on that issue.

We reject the legislation. It is colonial. It is racist. And lastly, and more importantly, the legislation fails to recognize our right to self-determination. Our primary and only goal is to have our right to self-determination recognized either within or outside Canada.

In conclusion, if the Government of Canada is serious about its statements on indigenous governments, then the standing committee should review our proposal for legislation on indigenous government. Simply put, the legislation would consist of one line: the Government of Canada hereby recognizes and affirms the existence of indigenous governments.

Thank you very much.

**Mr. Robinson:** Madam Chairman, you have in front of this Senate committee the true leaders of the people who will be ultimately affected by Bill C-31. We respect the fact that you do have questions you would like to pose. There are several members of the Coalition of First Nations present here who represent the various nations that make up the coalition.

We thank you for allowing us to make the presentations, lengthy as they were. If there are any questions from the members of the committee, the members of the coalition will gladly answer them at this time.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, I had no intention of being the first questioner, but I do have a few questions. If I understood the briefs, the ultimate conclusion is that we should

[Traduction]

En tant qu'autochtones, nous avons des droits collectifs. Nous savons que c'est là une autre notion difficile à accepter pour des non-autochtones. Quoi qu'il en soit, le groupe de travail sur les autochtones a admis le principe voulant que les autochtones aient une vision différente du monde et que celle-ci soit fondée sur un consensus collectif de la nation. Il y a dans le monde d'autres peuples qui partagent cette philosophie. Nos terres nous appartiennent collectivement pour toutes les générations autochtones à venir.

Certains points mentionnés dans le résumé du projet de loi nous préoccupent en tant que chefs autochtones. Au plan de l'application, M. Crombie mentionne les négociations avec les provinces pour que les services dans les réserves soient étendus aux résidents non autochtones. Nous n'acceptons pas, à quelque stade que ce soit, les services provinciaux dans nos réserves. Les réserves sont conçues pour les autochtones, pas pour les non-autochtones. Nous ne pouvons pas autoriser des non-Indiens à résider sur nos terres et nous ne le ferons pas. A titre de fiduciaire des autochtones, M. Crombie a l'obligation de protéger nos terres contre les atteintes de non-autochtones. Si le gouvernement du Canada est incapable d'assumer sa responsabilité de tutelle, nous devons peut-être nous tourner vers un autre fiduciaire, à l'extérieur du Canada, pour protéger nos terres.

Les coûts prévus par le ministère des Affaires indiennes sont tellement erronés qu'il devrait être cité pour grossière incompetence. Il est inutile d'en dire plus là-dessus.

Nous nous opposons à ce projet de loi. Il est colonialiste et raciste, mais surtout, il ne reconnaît pas notre droit à l'autodétermination. Ce que nous voulons, fondamentalement, c'est que notre droit à l'autodétermination soit reconnu au Canada et à l'étranger. C'est tout.

En conclusion, si le gouvernement du Canada est sincère dans ses déclarations au sujet des gouvernements autochtones, le comité permanent prendra en considération les mesures législatives que nous proposons à cet égard. Notre proposition se résumerait en peu de mots: par les présentes, le gouvernement du Canada reconnaît et affirme l'existence des gouvernements autochtones.

Merci beaucoup.

**M. Robinson:** Madame le président, le comité du Sénat a devant lui les véritables dirigeants des nations qui, au bout du compte, seront touchées par le projet de loi C-31. Nous savons que vous avez des questions à poser. Aussi, il y a ici plusieurs membres de la Coalition des premières nations, qui représentent les différentes nations regroupées sous cette bannière.

Nous vous remercions du temps que vous nous avez accordé pour présenter notre point de vue. Si les membres du comité veulent poser des questions, les représentants de la coalition y répondront volontiers.

**Le président:** Merci, Monsieur Robinson. Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Madame le président, je n'avais pas l'intention d'être le premier à intervenir, mais j'ai quand même quelques questions à poser. Si j'ai bien compris, la conclusion

[Text]

reject the bill and, therefore, maintain the *status quo*; is that correct?

**Mr. Steinhaur:** There is a lot of unfinished business—

**Senator Flynn:** I agree with that.

**Mr. Steinhaur:** —that has to be considered, such as Treaty obligations, self-government, land claims, and so forth. The former Liberal government had a certain policy which was not acceptable with respect to land claims. So those are priorities as far as we are concerned.

There is legislation that is coming down now that will certainly affect that process, and we would like to have that time. It will take years before we realize the terms of our self-government to be in place.

**Senator Flynn:** So am I correct in saying that what you wish us to do is reject the bill?

**Mr. Steinhaur:** That is what we are doing, rejecting it, and we are asking you to do likewise.

**Senator Flynn:** I think it has been stated that you do not accept the Constitution Act, 1982. I suppose you mean by that that you do not accept the Charter of Rights which is included in that document?

**Mr. Steinhaur:** I will let Graydon Nicholas answer that. He is the lawyer.

**Mr. Nicholas:** We not only reject the Charter of Rights, honourable senator, but also sections 35 and 37, of the Constitution Act, 1982. On September 20, 1983, we appeared before your committee and informed you at that time the basis of our rejection of that constitutional process.

**Senator Flynn:** Let us stick to the Charter of Rights. Do you reject all of it?

**Mr. Nicholas:** We reject in total the whole Constitutional Act of 1982.

**Senator Flynn:** Let us be specific; do you reject the Charter itself?

**Mr. Nicholas:** We reject the Charter totally.

**Senator Flynn:** Do you reject the principles of sex discrimination?

**Mr. Nicholas:** Only you people can answer that; you are the authors of that act.

**Senator Flynn:** I am asking the question from the viewpoint of the nations you represent. Do you reject the principle of sex equality, or do you accept discrimination in principle?

**Mr. Nicholas:** I think you would have to understand fully what our aspirations for Indian self-determination are. In our system, there was no discrimination; there was no equality, and that is the system that we still have.

**Senator Flynn:** That is becoming clearer. In other words, whatever the bill considers as being sex discrimination, you consider that it is not sex discrimination.

[Traduction]

du mémoire, c'est que nous devrions rejeter le projet de loi et, par conséquent, maintenir le statu quo; est-ce bien cela?

**M. Steinhaur:** Il y a beaucoup de questions à régler...

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Steinhaur:** ... et sur lesquelles il faut se pencher, comme les obligations aux termes des traités, l'autonomie politique, les revendications territoriales, et ainsi de suite. Le gouvernement libéral précédent avait adopté une politique qui n'était pas acceptable au plan des revendications territoriales. En ce qui nous concerne, il s'agit là de priorités.

Le projet de loi actuel aura certainement des répercussions à ce chapitre et nous aimerions qu'on nous laisse du temps. Il faudra des années avant que nous puissions instaurer notre autonomie politique.

**Le sénateur Flynn:** Donc, ai-je raison de dire que vous souhaitez nous voir rejeter le projet de loi?

**M. Steinhaur:** Nous le rejetons nous-mêmes et nous vous demandons d'en faire autant.

**Le sénateur Flynn:** J'ai cru comprendre que vous n'acceptez pas la Loi constitutionnelle de 1982. Je suppose que cela signifie que vous n'acceptez pas la Charte des droits qui est incluse dans le document?

**M. Steinhaur:** Je vais laisser M. Graydon Nicholas répondre à cette question, en sa qualité d'avocat.

**M. Nicholas:** Nous rejetons non seulement la Charte des droits, honorable sénateur, mais aussi les articles 35 et 37 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le 20 septembre 1983, nous avons témoigné devant votre comité et nous vous avons alors expliqué pourquoi nous nous opposons à la démarche constitutionnelle.

**Le sénateur Flynn:** Revenons-en à la Charte des droits. La rejetez-vous entièrement?

**M. Nicholas:** Nous rejetons totalement la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur Flynn:** Soyons plus précis: rejetez-vous la Charte elle-même?

**M. Nicholas:** Nous rejetons la Charte dans son entier.

**Le sénateur Flynn:** Rejetez-vous les principes de la discrimination fondée sur le sexe?

**M. Nicholas:** Vous seuls pouvez répondre à cela; vous êtes les auteurs de la loi.

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande le point de vue des nations que vous représentez. Rejetez-vous le principe de l'égalité des sexes, ou acceptez-vous la discrimination en principe?

**M. Nicholas:** Je pense que vous devez comprendre pleinement nos aspirations en ce qui concerne l'autonomie politique des Indiens. Dans notre système, il n'y avait pas de discrimination ni d'égalité. Il en est d'ailleurs encore ainsi de nos jours.

**Le sénateur Flynn:** Nous commençons à y voir plus clair. Autrement dit, ce que le projet de loi considère comme de la discrimination fondée sur le sexe, vous estimez que ce n'en est pas.



[Text]

**Mr. Nicholas:** I think you have to answer that because it is your legislation.

**Senator Flynn:** I am asking you. The bill says that there is sex discrimination, but, if you disagree with that, you have to tell us that from the viewpoint of the nations that you represent. You have to tell us the fact that an Indian woman marrying a non-Indian loses her status is not sex discrimination from your viewpoint.

**Mr. Nicholas:** I think from our point of view we have a right to our own nationality.

**Senator Flynn:** I agree with that, but why do you not answer the specific question? I am not trying to put you in a box, or anything, but if you tell me from your viewpoint that there is no sex discrimination, it might help me to say that the bill should be rejected because it would violate your concept of equality of rights, or whatever.

**Mr. Nicholas:** I believe that is the conscience you people have as senators, as well as that of Members of Parliament. The legislation is an instrument of this government. It is not ours; it is not of our choosing, and any amendments to that would be the same.

**Senator Flynn:** Then, if I follow your position, Parliament would have no authority at all over you.

**Mr. Nicholas:** I think if you recognize the international principles we have set out here this evening, senator—and I would like you to go on record saying what you think of those international cornerstones, and tell me how, when and by what means the Indian nations of this country surrendered their self-determination to your government.

**Senator Flynn:** I am asking you if you consider that Parliament has no authority at all over your nations.

**Mr. Steinhaur:** I would like to make a comment on that. The legislation was enacted right after Confederation.

**Senator Flynn:** Or even before.

**Mr. Steinhaur:** Or even before. That was the Indian Act itself. The treaties were never honoured as such. So we are basing our position on treaty obligations to the Crown. I was one of the first leaders who appeared in the second highest appeal court in England under Lord Denning.

**Senator Flynn:** I think I understand your viewpoint, but I am trying to keep you on my question.

**Mr. Steinhaur:** I am getting to that. The legislation was enacted at that time. So we lived under that legislation for over 100 years. Our people were conditioned in many ways to live with that legislation.

**Senator Flynn:** I know.

**Mr. Steinhaur:** But, at the same time, the practice of the customary law amongst ourselves—and I went through that experience—is that the man is always the head. It is not the woman.

[Traduction]

**M. Nicholas:** Je pense que c'est à vous de répondre à cette question puisque c'est votre projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est à vous que je pose la question. Selon le projet de loi, il existe une discrimination fondée sur le sexe; si vous pensez autrement, vous devez nous expliquer le point de vue des nations que vous représentez. Vous devez nous dire que la perte de statut par une Indienne qui marie un non-Indien ne constitue pas selon vous de la discrimination fondée sur le sexe.

**M. Nicholas:** Nous pensons avoir un droit en ce qui concerne notre propre nationalité.

**Le sénateur Flynn:** J'en conviens, mais pourquoi ne répondez-vous pas à ma question? Je n'essaie pas de vous mettre en boîte ou quoi que ce soit, mais si vous me dites que d'après vous il ne s'agit pas de discrimination fondée sur le sexe, cela m'aidera peut-être à dire que le projet de loi devrait être rejeté parce qu'il porte atteinte à votre vision de l'égalité des droits, ou quelque chose du genre.

**M. Nicholas:** Je pense que c'est là la façon de voir des sénateurs et des députés. Le projet de loi est un texte législatif qui émane de votre gouvernement. Il n'a rien à voir avec nous. Il est présenté contre notre gré et ce ne sont pas des modifications qui vont y changer quelque chose.

**Le sénateur Flynn:** Donc, si je suis votre raisonnement, le Parlement n'a absolument aucun pouvoir sur vous.

**M. Nicholas:** Je pense que si vous reconnaissez les principes internationaux que nous avons exposés ici ce soir, monsieur le sénateur—et j'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez de ces principes et que vous m'expliquiez comment, quand et de quelle façon les nations indiennes de ce pays ont concédé à votre gouvernement leur droit à l'autodétermination.

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande si vous considérez que le Parlement a un pouvoir sur vos nations.

**M. Steinhaur:** J'aimerais faire une remarque à ce sujet. La loi a été adoptée après la Confédération.

**Le sénateur Flynn:** Ou même avant.

**M. Steinhaur:** Ou même avant, comme vous dites. Il s'agissait de la Loi sur les Indiens. Les traités n'ont jamais été honorés en tant que tels. Notre argumentation repose donc sur les obligations de la Couronne aux termes des traités. J'ai été l'un des premiers dirigeants à comparaître devant le deuxième tribunal en importance de l'Angleterre, sous la présidence de Lord Denning.

**Le sénateur Flynn:** Je pense comprendre votre point de vue, mais j'aimerais que nous revenions à ma question.

**M. Steinhaur:** J'y arrive. La loi a été adoptée à cette époque. Nous avons donc vécu avec cette loi pendant plus d'un siècle. Nos nations ont été conditionnées de bien des façons à vivre en conformité de cette loi.

**Le sénateur Flynn:** Je sais.

**M. Steinhaur:** Pourtant, selon notre coutume—et je le sais par expérience—c'est toujours l'homme qui dirige. Ce n'est pas la femme.



[Text]

**Senator Flynn:** Not only in your society but in ours, too.

**Mr. Steinhaur:** Well, I do not know that.

**Senator Flynn:** I do not think you invented that.

**Mr. Steinhaur:** I do not think so. Anyway, what we are doing is totally rejecting the legislation itself as it applies in this modern age. So what we are saying is that we would like to begin exercising our own principles of family law, the traditional law. For us it works, because we are a collective identity of people who live in a community.

**Senator Flynn:** If you are suggesting that you reject the authority of the Parliament of Canada, that is one thing; if you are suggesting that the Parliament of Canada should legislate in the way you want it to legislate, that is another thing. If you say that, "No laws of Canada should apply to us," that is one position that you can take, of course, and we might consider it.

**Mr. Steinhaur:** I think I have to understand the treaty obligation of the Crown itself.

**Senator Flynn:** Whatever the obligations of the Parliament of Canada, or Canada, has under the treaty, the question remains the same. If you tell me that Parliament has no authority over you, then the conclusion is obvious. If you tell me that the obligation of Parliament is under the treaty, that is something else. Then I have to legislate in the way that the treaty provides or in the way in which you wish us to legislate.

**Mr. Steinhaur:** What we say and what our elders say is that the Indian nations of this country would like to live in coexistence with the Europeans, the Germans and so on, but at the same time what little we have left we would like to develop. We gave up thousands of acres of land in exchange for a small part of land that is by no means sufficient to pull us through, but at least the government can let us become self-determinant. We are not asking much.

**Senator Flynn:** The grievances which you outline in your briefs I can understand and agree with, but what I want to know is what I should do with regard to this bill. First, you want us to reject it and, therefore, leave the situation as it is for the time being, and you say that you would rather have another process. I am trying to find out what the other process is that you wish us to follow—or do you want someone else to deal with that? I want to know what you want me to do.

**Mr. Steinhaur:** Madam Chairman, we would like Sharon Benne to speak on that point.

**Ms. Sharon Benne, Legal Counsel, Kewiwin Indian Reserve of Alberta:** In answer to the senator's question on what we would like the Senate to do in relation to this bill, we reject the concept that the federal Government of Canada should be allowed to legislate in relation to membership. We feel that with the inherent rights of our government as recognized by the treaties, we have the right to determine our membership. So you do not need to have legislation because we are not asking you to give us any authority. We are asking you to recog-

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est le cas non seulement dans votre société, mais dans la nôtre aussi.

**M. Steinhaur:** En ce qui vous concerne, je ne saurais dire.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que vous ayez innové à cet égard.

**M. Steinhaur:** Je ne le pense pas non plus. Cela dit, le fait est que nous rejetons entièrement la loi telle qu'elle s'applique de nos jours. C'est pourquoi nous aimerions commencer à exercer nos propres principes au chapitre de la famille et de la tradition. Cela fonctionne pour nous parce que nous avons une identité collective et que nous vivons en communauté.

**Le sénateur Flynn:** Si cela veut dire que vous rejetez l'autorité du Parlement du Canada, c'est une chose; si cela veut dire que le Parlement du Canada devrait légiférer comme vous l'entendez, c'en est une autre. Vous pouvez bien entendre nous dire qu'aucune loi du Canada ne devrait s'appliquer; nous prendrons peut-être ce point de vue en considération.

**M. Steinhaur:** Je pense qu'il faut comprendre l'obligation de la Couronne elle-même aux termes du traité.

**Le sénateur Flynn:** Quelles que soient les obligations du Parlement canadien ou du Canada aux termes du traité, la question reste la même. Si vous me dites que le Parlement n'a pas de pouvoir sur vous, la conclusion est alors évidente. Si vous me dites que le Parlement a une obligation en vertu du traité, c'est une autre histoire. Il faut alors légiférer selon ce qui est prévu dans le traité ou suivant ce que vous préconisez.

**M. Steinhaur:** Ce que nous disons et ce que nos aînés ont dit, c'est que les nations indiennes de ce pays aimeraient coexister avec les Européens, les Allemands, etc., tout en ayant la possibilité de développer le peu qui leur reste. Nous avons cédé des milliers d'acres en échange d'une petite parcelle de terre qui ne suffit certes pas à nous tirer d'affaires; le gouvernement pourrait au moins nous laisser nous prévaloir de notre droit à l'autodétermination. Nous ne demandons pas beaucoup.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends très bien les griefs que vous exposez dans vos mémoires et je les accepte, mais je veux savoir ce qu'il faut faire avec ce projet de loi. Vous voulez d'abord que nous le rejetions et, de ce fait, que nous laissions les choses telles qu'elles sont pour le moment; par contre, vous dites que vous préféreriez vous voir procéder autrement. J'essaie de savoir quelle autre ligne de conduite vous souhaitez nous voir adopter—ou peut-être préférez-vous que quelqu'un d'autre s'en occupe? Que voulez-vous que nous fassions?

**M. Steinhaur:** Madame le président, nous aimerions que Sharon Benne intervienne à ce sujet.

**Mme Sharon Benne, conseiller juridique, réserve indienne Kewiwin de l'Alberta:** Au sénateur qui se demande ce que nous attendons du Sénat à l'égard du projet de loi, je répondrai que nous rejetons le principe voulant que le gouvernement fédéral puisse légiférer en ce qui concerne l'appartenance à une bande. Étant donné les droits que les traités reconnaissent à notre gouvernement, nous estimons que nous avons le droit de déterminer les critères d'appartenance à nos bandes. Vous n'avez donc pas besoin d'adopter de loi, parce que nous ne vous demandons aucun pouvoir. Nous vous demandons de reconnaî-

[Text]

nize that we have the right to determine the membership, which, I think, are two different issues.

**Senator Flynn:** I understand what you mean with regard to membership, but do you agree then that the Charter of Rights would be applicable to you?

**Ms. Benne:** No, we reject that.

**Senator Flynn:** Do you say you have your authority as individual nations or as a group of nations?

**Ms. Benne:** When we signed the treaty the Crown in right of Great Britain recognized that each Indian nation had a right to sign on its own behalf. Technically, each Indian nation has a right on its own behalf to determine its membership.

**Senator Flynn:** Would the conclusion then be that the legislation that the Parliament of Canada should adopt is to agree that no law of Parliament or of any province is applicable to the Indian nations?

**Ms. Benne:** If it contravenes our inherent rights to government, that is right.

**Senator Flynn:** I see quite a problem there, but you have a rather simplistic solution. Am I correct that the first practical step would be to reject that bill?

**Ms. Benne:** That is right.

**Senator Flynn:** Following that, if you had a problem you could go before the Supreme Court of Canada and tell them that the Charter of Rights does not apply to the Indian nations.

**Ms. Benne:** I do not understand why we would be before the Supreme Court of Canada.

**Senator Flynn:** If there is no legislation, the only arbiter would be the courts and, therefore, the ultimate court would be the Supreme Court of Canada. Of course, you could go to the international court. You can go wherever you want to go, but you have to have someone to indicate that the laws of Canada do not apply to you.

**Ms. Benne:** On a technical level, if the membership of the Indian Nations is determined by the people who live in the community and are recognized as indigenous people, the only right of appeal under our traditional law is within the community. Therefore, it would be up to the membership of that community to decide whether or not the application—

**Senator Flynn:** You would reject the authority of the Supreme Court?

**Ms. Benne:** In relation to membership, yes.

**Senator Flynn:** Eventually, of course, if you do not agree with it, the international court would have something to say in this respect.

**Ms. Benne:** If the federal Government of Canada allowed us to appear before the World Court at The Hague—

[Traduction]

tre que nous avons le droit de décider nous-même qui sont nos membres. Il s'agit à mon avis de deux choses différentes.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends ce que vous voulez dire au sujet des membres, mais êtes-vous d'accord que vous êtes visés par la Charte des droits?

**Mme Benne:** Non, nous ne la reconnaissons pas.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous dites que vos pouvoirs vous sont accordés en tant que nation individuelle ou en tant que groupe de nations?

**Mme Benne:** Lorsque nous avons signé le traité, la Couronne du chef de Grande-Bretagne a reconnu que chaque nation indienne avait le droit de signer individuellement. Sur le plan technique, chaque nation indienne a le droit de décider elle-même qui sont ses membres.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce qu'il faudrait en conclure que le Parlement du Canada devrait adopter une loi stipulant qu'aucune loi du Parlement ou des provinces ne s'applique aux nations indiennes?

**Mme Benne:** Si les lois en question contreviennent à nos droits d'autonomie politique, c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Cela pose tout un problème, mais votre solution est plutôt simpliste. Si j'ai bien compris, la première étape serait de rejeter le projet de loi?

**Mme Benne:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Si vous aviez un problème par la suite, vous pourriez vous adresser à la Cour suprême du Canada et alléguer que la Charte des droits ne s'applique pas aux nations indiennes.

**Mme Benne:** Je ne vois pas pourquoi nous irions devant la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Flynn:** En l'absence d'une loi, seuls les tribunaux pourraient jouer le rôle d'arbitre, et par conséquent, le dernier recours serait la Cour suprême du Canada. Vous pourriez évidemment vous adresser à la Cour internationale. Peu importe à qui vous voulez vous adresser, mais il faudra que quelqu'un statue que les nations indiennes ne sont pas visées par les lois du Canada.

**Mme Benne:** Du point de vue technique, si les critères d'appartenance aux nations indiennes sont établis par ceux qui habitent dans la collectivité et qui sont reconnus comme autochtones, notre loi traditionnelle ne reconnaît de droit d'appel qu'au sein de la collectivité. Il incomberait donc aux membres de la collectivité de décider de l'application...

**Le sénateur Flynn:** Vous refuseriez l'autorité de la Cour suprême?

**Mme Benne:** Pour ce qui est des critères d'appartenance, oui.

**Le sénateur Flynn:** Évidemment, si vous n'êtes pas d'accord, la Cour internationale aurait son mot à dire.

**Mme Benne:** Si le gouvernement fédéral du Canada nous autorisait à comparaître devant la Cour internationale de la justice à La Haye...



[Text]

**Senator Flynn:** I do not think that you need the permission of the federal Government of Canada.

**Ms. Benne:** With great respect, in order to appear before the World Court we do need the consent of Canada. The fact remains that the international community recognizes that we have a right to determine our own membership.

**Senator Flynn:** Do you suggest that all the Indian nations in Canada could reach a consensus on the type of legislation that we should have to replace all the legislation applicable to the Indian Nations, or, to be more specific applicable to the problem of what you say Europeans consider as sex discrimination in the present Indian Act?

**Ms. Benne:** In order to answer your question I would have to really understand your question. Are you asking us whether all Indian nations across Canada are in such a similar form that we could agree?

**Senator Flynn:** You certainly can agree, if you consider that you have the right to self-determination and that you are not subject to the laws of Canada. At least up to that point you can say that.

**Ms. Benne:** I think that within the Coalition that is what we do say.

**Senator Flynn:** How many nations is the Coalition representing or what percentage of the Indian population?

**Ms. Benne:** In our brief we say that we represent at least 70,000 people across Canada.

**Senator Flynn:** Of approximately 300,000 or more?

**Ms. Benne:** Yes.

**Senator Flynn:** What I am suggesting is that, even if you deny it, the former government and the present government or members of Parliament in both houses have been acting in good faith in trying to resolve at least the problem of sex discrimination that we are faced with in this bill—or even in trying to resolve the rest of your problems. If you consider that the solution is one that is completely remote to your thinking, I would like you to tell us what to do in practical terms. If you say that we have no authority over you, then that is something else.

**The Chairman:** I believe Senator Cools has some questions to ask.

**Senator Cools:** I should like to begin by acknowledging to all of you that at this point in time, that is 1985, many of us are sensitive to the fact that the history of Indian people is replete with racism and colonialism. As we embark on these current discussions, all of us, no matter what our partisan lines, are trying to alter that state of affairs.

As I have listened to you this evening, I have been grappling to find something tangible that I, personally, can do to make my contribution to you.

My first question is: What are you asking me to do this evening? Are you asking me to vote against Bill C-31?

**Mr. Steinhaur:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que vous ayez besoin de la permission du gouvernement fédéral du Canada.

**Mme Benne:** Sauf votre respect, nous avons effectivement besoin du consentement du Canada pour comparaître devant la Cour internationale. Il n'en reste pas moins que notre droit à déterminer nous-mêmes qui sont nos membres est reconnu à l'échelle internationale.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous pensez que toutes les nations indiennes du Canada pourraient s'entendre sur le genre de loi que nous devrions adopter pour remplacer toutes les lois applicables aux nations indiennes, ou régler plus particulièrement le problème que les Européens qualifient selon vous de discrimination sexuelle dans la loi actuelle sur les Indiens?

**Mme Benne:** Il faudrait que je comprenne bien votre question pour y répondre. Est-ce que vous me demandez si toutes les nations indiennes du Canada ont suffisamment de points en commun pour s'entendre?

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez certainement vous entendre sur le droit à l'autodétermination et sur le fait que vous n'êtes pas visés par les lois du Canada.

**Mme Benne:** A mon avis, nous nous entendons sur ces points au sein de la Coalition.

**Le sénateur Flynn:** Combien de nations ou quel pourcentage de la population indienne représente la Coalition?

**Mme Benne:** Nous précisons dans notre mémoire que nous représentons au moins 70,000 personnes au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Sur environ 300,000 ou plus?

**Mme Benne:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Même si vous ne le reconnaissez pas, l'ancien gouvernement et le gouvernement actuel ou les députés et sénateurs ont agi de bonne foi en essayant au moins de résoudre le problème de la discrimination sexuelle auquel nous butons dans ce projet de loi ou même en essayant de régler vos autres problèmes. Si vous ne voyez pas du tout l'utilité de cette solution, pourriez-vous nous dire en termes pratiques ce que nous devrions faire. Si vous ne nous reconnaissez aucune autorité, c'est une autre histoire.

**Le président:** Je crois que le sénateur Cools avait des questions à poser.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais tout d'abord reconnaître devant tous qu'à l'heure actuelle, soit en 1985, bon nombre d'entre nous sommes conscients du fait que l'histoire du peuple indien est entachée de racisme et de colonialisme. Peu importe le parti que nous représentons, nous essayons tous, dans le cadre des discussions actuelles, de corriger cette situation.

En vous écoutant parler ce soir, j'ai essayé de voir quelle pourrait être ma contribution personnelle à l'amélioration de la situation.

Ma première question est la suivante: Qu'est-ce que vous me demandez de faire ce soir? Est-ce que vous me demandez de voter contre le projet de loi C-31?

**M. Steinhaur:** Oui.



[Text]

**Mr. Robinson:** Yes.

**Senator Cools:** Do you feel, within your communities on the reserves, that there is such a thing as sexual discrimination?

**Mr. Steinhaur:** We do not think so.

**Senator Cools:** Is that the consensus of your communities?

**Mr. Steinhaur:** Our community group has a population of over 3,000 people, and the last referendum called for people of 18 years and over to decide on what they wanted to do. They consisted of over 1,000 voters. When I left yesterday, although the voting was not closed, close to 900 were opposed to Bill C-31.

They fully understand the situation since they are informed of it at the workshops we hold almost every week.

In our community four women married off the reserve and they, in fact, spearheaded this drive to be reinstated. I would point out that they are our relatives. However, it is understood that it was legislation which caused them to be in the position they are in today. They, in turn, at their own discretion, decided to marry off the reserve. As a matter of fact, they are doing very well off the reserve.

**Senator Cools:** Are you saying that the women on the reserves do not feel discriminated against?

**Mr. Steinhaur:** Not on the reserve, no. Are there any other views on this?

**Ms. Helen Gladue, Advisory Council of Treaty Women:** I have studied the case which Jeanette Laval brought before the Supreme Court. To me, equality means that my treaty rights are in jeopardy.

I come here humbly to request your support in recognizing our treaty rights which were signed by our forefathers in Alberta.

**Senator Cools:** Are you asking this Senate committee to adhere to those treaty rights?

**Ms. Gladue:** Yes.

**The Chairman:** When you talk of treaty rights, is it not a fact that it was a British government that imposed this sexual discrimination on you and that your treaty rights did not encompass the type of discrimination that this bill is trying to correct?

**Ms. Gladue:** Under the Charter of Rights and Freedoms, which is to come into effect by April 17, the government is being unfair by imposing that legislation. The legislation is no longer an Indian woman's issue; it is an Indian issue. The presentations made by various Indian chiefs here point out that our treaty rights are not being recognized at the present time. The deadline of April 17 means that, after that time, we will no longer have treaty rights. We will be equal in the eyes of the law.

Chief Steinhaur has already explained that all the bills passed by the government are geared to assimilation, and that

[Traduction]

**M. Robinson:** Oui.

**Le sénateur Cools:** D'après vous, est-ce que la discrimination sexuelle existe sur les réserves?

**M. Steinhaur:** Nous ne le croyons pas.

**Le sénateur Cools:** Est-ce qu'il y a consensus à ce sujet dans vos collectivités?

**M. Steinhaur:** Notre groupe compte plus de 3,000 membres, et lors du dernier référendum, nous avons demandé aux dix-huit ans et plus de décider ce que nous voulions faire. Plus de mille personnes se sont prononcées. Même si le scrutin n'était pas terminé lorsque je suis parti hier, près de 900 étaient contre le projet de loi C-31.

Ils comprennent tout à fait la situation puisqu'ils en sont informés lors des ateliers que nous organisons presque toutes les semaines.

Dans notre collectivité, quatre femmes se sont mariées à l'extérieur de la réserve et ce sont elles, en fait, qui ont mené cette campagne pour être réintégrées. Je tiens à souligner que nous sommes parents. Il est toutefois entendu qu'elles se retrouvent dans cette situation à cause de la loi. Par contre, elles ont décidé d'elles-mêmes de marier quelqu'un de l'extérieur de la réserve. En fait, elles se débrouillent très bien à l'extérieur de la réserve.

**Le sénateur Cools:** Est-ce que vous dites que les femmes sur les réserves ne considèrent pas qu'elles font l'objet de discrimination?

**M. Steinhaur:** Pas sur la réserve, non. Est-ce qu'il y a d'autres opinions à ce sujet?

**Mme Helen Gladue, Advisory Council of Treaty Women:** J'ai étudié la cause que Jeanette Laval a porté devant la Cour suprême. Pour moi, l'égalité signifie que les droits qui me sont accordés en vertu des traités sont en danger.

Je sollicite humblement votre appui sur la reconnaissance des droits qui nous sont accordés en vertu des traités que nos ancêtres ont signé en Alberta.

**Le sénateur Cools:** Est-ce que vous demandez à notre comité de respecter les droits accordés en vertu de ces traités?

**Mme Gladue:** Oui.

**Le président:** Lorsque vous parlez de droits accordés en vertu des traités, n'est-il pas vrai que cette discrimination sexuelle vous a été imposée par un gouvernement britannique, et que ces droits n'englobent pas le genre de discrimination que nous essayons d'éliminer dans le présent projet de loi?

**Mme Gladue:** Aux termes de la Charte des droits et libertés, qui doit entrer en vigueur le 17 avril, le gouvernement agit de façon injuste en imposant cette loi. La loi ne vise plus seulement les femmes indiennes, mais tous les Indiens. Divers chefs indiens ont déclaré dans leurs exposés que les droits qui nous ont été accordés en vertu des traités n'étaient pas reconnus à l'heure actuelle. Après le 17 avril, nous n'aurons plus de droits en vertu des traités. Nous serons égaux aux yeux de la loi.

Le chef Steinhaur a déjà expliqué que tous les projets de loi adoptés par le gouvernement sont voués à l'assimilation, ce

[Text]

is why we are here requesting your support and also why we reject Bill C-31.

**The Chairman:** Senator Cools, I believe there is another gentleman who wishes to respond to your questions.

**Ron Lameman, Mr. Councillor, Beaver Lake Reserve, Alberta:** I should just like to say a few words about this very important issue. The Beaver Lake Reserve in Alberta is a small place with a population of just over 300 people.

As a young person, I am concerned for the future of the reserve since I was born and raised there. The implications of this legislation are why I have come here to ask for support and understanding about the points we want to get across to your people.

I know what discrimination is. I have lived with it all of my life. I do not know how many people here on this committee can say the same thing.

I lived on Beaver Lake Reserve when there was not even a road and when it was not a good thing to be an Indian. I am still there today.

When our forefathers signed the treaty with the crown, they were thinking of us who were not even born then. I am here today thinking of those who are not yet born.

The concept of individual ownership of land is totally foreign to us. Our old people tell us that we do not own the land, but that we are caretakers of it for our children and for our grandchildren.

When our forefathers signed the treaty on behalf of our people, they signed it in order to reserve a place where we could, in a good, peaceful way, raise our children; a place we could call home and a land base; and a place where we could pay homage to our creator and practise our religious ceremonies. It was to be a place to keep our culture and our spiritual ways intact. At the same time, our old people told us that that land was not to keep Indians in like concentration camps, as was interpreted by the federal government a few years ago when we needed a permit to leave the reserve. The understanding of our old people was that the land was to be reserved for Indian people and that it was not to keep Indian people in, but to keep the white man out.

When we signed that treaty, we agreed to share a lot of land in Canada. Statistics would show that Indian land today comprises only .4 per cent of Canada's total land mass. We agreed to share 99.6 per cent of all of our lands with a non-Indian society, and now they want the rest of it. I, as a parent and as a concerned leader, cannot allow that to happen.

I have read the bill, and it proposes to allow non-Indians residency rights on our reserves. Once section 15 of the Charter of Rights and Freedoms comes into effect, it will be like opening the floodgates.

It will allow people to take us to court under section 25 of the Charter on the ground that they want to own their own piece of land.

[Traduction]

pourquoi nous sollicitons ici votre appui et rejetons le projet de loi C-31.

**Le président:** Sénateur Cools, je crois qu'il y a un autre monsieur qui désire répondre à vos questions.

**M. Ron Lameman, conseiller réserve de Beaver Lake (Alberta):** J'aimerais simplement dire quelques mots sur cette question très importante. La réserve de Beaver Lake, en Alberta, est une petite réserve qui ne compte qu'un peu plus de 300 habitants.

En tant que jeune, et parce que j'y suis né et que j'y ai été élevé, je m'inquiète de l'avenir de cette réserve. C'est à cause des répercussions de ce projet de loi que je suis venu ici pour vous demander de comprendre et d'appuyer les points de vue que nous voulons transmettre à votre peuple.

Je sais ce qu'est la discrimination. J'ai vécu avec cette réalité toute ma vie. J'ignore combien de membres du comité pourraient en dire autant.

Lorsque je vivais dans la réserve de Beaver Lake, il n'y avait même pas de route et il était mal vu d'être indien. Aujourd'hui, je suis de retour.

Quand nos aïeuls ont conclu le traité avec la Couronne, ils pensaient à nous qui n'étions même pas encore nés. Aujourd'hui, je pense moi aussi à ceux qui ne sont pas encore nés.

L'idée de propriété individuelle des terres nous est totalement étrangère. Nos vieillards nous disent que la terre ne nous appartient pas, que nous en prenons simplement soin pour nos enfants et nos petits enfants.

Quand nos aïeuls ont, au nom de notre peuple, signé le traité, ils l'ont fait pour nous assurer un endroit où nous pourrions élever nos enfants, bien et en paix; un endroit qui serait le nôtre et où nous pourrions rendre hommage à notre créateur et tenir nos cérémonies religieuses. Cet endroit devait nous permettre de conserver notre culture et notre spiritualité. Nos vieillards nous disent aussi qu'il ne s'agissait pas de garder les Indiens sur ces terres comme dans des camps de concentration, comme l'a interprété le gouvernement fédéral il y a quelques années quand nous avons demandé l'autorisation de quitter la réserve. D'après nos vieux, ces terres devaient être réservées aux Indiens, et il s'agissait non pas d'y garder les Indiens mais plutôt d'en exclure les Blancs.

Quand nous avons signé ce traité, nous avons accepté de partager de nombreuses terres au Canada. Les statistiques montreraient qu'aujourd'hui, les terres des Indiens ne représentent que 0,4 p. 100 des terres du Canada. Nous avons accepté de partager 99,6 p. 100 de toutes nos terres avec les non-Indiens, qui veulent maintenant le reste. En tant que parent et chef, je ne peux permettre que cela arrive.

J'ai lu le projet de loi, où il est proposé de permettre à des non-Indiens d'habiter dans nos réserves. Adopter l'article 15 de la Charte des droits et libertés, ce serait comme ouvrir toutes grandes les écluses.

Il permettra à des personnes de nous poursuivre conformément à l'article 25 de la Charte afin d'obtenir des terres.



*[Text]*

I know what I am talking about. I have been to areas of the United States where this has happened. That is the type of thing that happened in the United States after the Dawes allotment of 1887. In the State of Oklahoma, you can find one Indian person living on a piece of land surrounded by white people, with another Indian person two miles down the road. I have been there; I know. What happened was that non-Indian people came along and married Indian women, and once they got title to the land, the land was sold. That is the type of thing that has resulted in the present situation in the State of Oklahoma, and other parts of the United States.

I do not want that to happen in Canada. I was living on the Beaver Lake reserve when it was dirt-poor. I can remember a time when there was only one road that went through the reserve and the only person who had a car was the Catholic priest. I was there in the hard times.

Now that we are starting to do something for ourselves as Indian people, now that we are beginning to make it, we are going to be flooded with a whole bunch of people, people with different ideas, different value systems, different morals. Judge for yourself what will happen. It is going to mean the beginning of the end of our people, of our communities. We are going to end up like the Indians of Oklahoma. I do not want that.

I know what racial discrimination is all about. It is something I have lived with all of my life. I do not know how many of you can say the same thing. It is something that I have lived with all of my life. Some of the people the government is now trying to put back into the reserves were some of the worst offenders. I can remember some of these very people referring to me as a "dirty little Indian"; I can remember them crossing the street to avoid me. I remember! I know what racial discrimination is all about.

Those people couldn't wait to get off the reserve. Our Elders tried to advise them as to the consequences, but they would not listen.

There was nothing in Beaver Lake. The grass was greener on the other side. They couldn't wait to get off the reserve.

What we have today on my reserve comes as a result of the hard work of our people. We had to fight for what is ours by way of treaty. All that we have we got for ourselves, and now that things are starting to look up we have these people wanting back in. It is tougher to live on the outside now. Those living on the outside have to pay taxes; they have to pay for education; they are facing extra billing for medical care, user fees, and so on. Suddenly the grass begins to look greener on our side of the fence. What we have we are trying to maintain for our children, and now these people want to come back. It hurts. It is something that will affect my children.

This is a very emotional issue, a very controversial issue. My own family is affected by this. My father is a non-Indian person, a métis. I was born before my parents were married, and when I was born they threw me away. My mother did not want

*[Traduction]*

Je sais de quoi je parle. Je suis allé dans des régions des États-Unis où cela est arrivé. Voilà les choses qui sont arrivées aux États-Unis avec la répartition Dawes de 1887. Dans l'État d'Oklahoma, on peut trouver un Indien qui vit entouré de Blancs, puis un autre deux milles plus loin. J'y suis allé; je le sais. Ce qui s'est passé, c'est que des non-Indiens sont arrivés et ont épousé des Indiennes; ils ont donc eu droit aux terres et les ont acquises. Ce sont ces choses qui expliquent la situation qui règne actuellement dans l'État d'Oklahoma et dans d'autres parties des États-Unis.

Je ne veux pas que cela se produise au Canada. J'ai vécu dans la réserve de Beaver Lake à l'époque où elle était sale et pauvre. Je me souviens d'un temps où il n'y avait qu'une seule route qui passait à travers la réserve, et la seule personne qui avait une voiture, c'était le prêtre catholique. Les temps étaient durs.

Maintenant que nous commençons à faire quelque chose pour nous-mêmes, en tant qu'Indiens, que nous commençons à y parvenir, nous allons être envahis par une foule de personnes qui ont une morale, des idées et des valeurs différentes. Jugez par vous-mêmes ce qui se produira. Ce sera le commencement de la fin pour notre peuple, pour nos collectivités. Nous allons finir comme les Indiens d'Oklahoma. Je ne veux pas de cela.

Je sais parfaitement ce qu'est la discrimination raciale. J'ai vécu avec cette réalité toute ma vie. J'ignore combien d'entre vous peuvent en dire autant. Je le répète, j'ai vécu avec cette réalité toute ma vie. Parmi les personnes que le gouvernement essaie de réinsérer dans les réserves, il y en a qui étaient les pires délinquants. Je me rappelle que certains d'entre eux parlaient de moi comme d'un «sale petit indien»; je me rappelle qu'ils traversaient la rue pour m'éviter. Je m'en souviens! Je sais parfaitement ce qu'est la discrimination raciale.

Ces personnes étaient impatientes de quitter la réserve. Nos aînés ont essayé de les prévenir des conséquences, mais ils ne voulaient rien entendre.

Il n'y avait rien à Beaver Lake. L'herbe était plus verte dans le jardin du voisin. Ils étaient impatients de partir.

Ce qu'on trouve aujourd'hui dans ma réserve est le fruit du dur labeur de notre peuple. Nous avons dû lutter pour ce qui est nôtre par voie de traité. Tout ce que nous avons, nous l'avons fait pour nous et maintenant que la situation commence à se redresser, il y a ces personnes qui veulent revenir. Il est plus difficile aujourd'hui de vivre à l'extérieur de la réserve. Ces personnes doivent payer des impôts; elles doivent payer pour l'instruction. Elles sont aux prises avec la surfacturation et le ticket modérateur en ce qui concerne les soins médicaux, etc. Tout à coup, l'herbe leur semble plus verte dans notre jardin. Ce que nous avons, nous essayons de le conserver pour nos enfants et voilà que ces personnes veulent revenir. Cela fait mal. C'est quelque chose qui touchera mes enfants.

C'est une question chargée d'émotion et très controversée, qui touche ma propre famille. Mon père n'est pas indien, c'est un métis. Mes parents n'étaient pas encore mariés quand je suis né et à ma naissance, ils m'ont abandonné. Ma mère ne



*[Text]*

to live on the reserve. She married a non-Indian person, my father, and left the reserve.

I know what I am talking about when I say it is an emotional issue. She agreed to leave the reserve, leaving me to be raised by someone else. I can remember her saying that she was not an Indian; that I should not call her an Indian. Now all of a sudden that attitude has changed.

My whole family is involved. I know just how emotional an issue it is. I am a Treaty Indian. I was born and raised on the Beaver Lake Reserve. I have every right to be a Treaty Indian. The one who bore me didn't want me. I lived on the reserve all of my life, and I like it. I want my children to live there all of their lives. That is what I want for my children.

I am not asking for too much. When I leave Beaver Lake to go to Sadler Lake, it takes me an hour, and I am driving on land that we agreed to share. When I leave Sadler Lake to go to an area in the United States where I have relatives, I drive for six hours on land that we agreed to share.

Why is it that they now want to come and take away our reserves? Haven't we as Indian people given enough to Canada?

**Senator Cools:** We will be sitting through these hearings for the next several days, during the course of which we will hear presentations from many different groups. I expect that there will be groups among those saying the direct opposite of everything that has been said this evening.

What guidance can you give to us in terms of the other representations we will hear, some of which will be diametrically opposed to the views expressed this evening?

**Mr. Robinson:** I should like to have Graydon Nicholas respond to that.

**Mr. Nicholas:** It is my opinion that the obligation that you have is to realize that there are international obligations involved here. It is not something that is necessarily confined to the two covenants we quoted or what the minister quoted in his press release. The international law in respect of this matter has a basis beyond those.

What we are saying is that we have always had the right to self-determination, a right that is recognized by international law. Why is this country so afraid to have Indians making decisions on their own?

The question was asked earlier: What do you want us to do? Well, why not let us decide for ourselves what is best for ourselves? Each of our nations always had that right.

If the minister appears before your committee, I would advise you to ask him why it is he is treating the Indians of this country as minorities. We are not immigrants who make up minority populations of this country. We are nations in our own right. There is nowhere to which Canada can deport us. We are the aboriginal people of this land.

*[Traduction]*

voulait pas vivre dans la réserve. Elle a épousé un non-Indien, mon père, et a quitté la réserve.

Je parle en connaissance de cause quand j'affirme que cette question va droit au cœur. Elle a décidé de quitter la réserve et de me faire élever par quelqu'un d'autre. Je l'entends encore déclarer qu'elle n'est pas Indienne, qu'elle ne veut pas se faire traiter d'Indienne. Et voilà que tout à coup cette attitude change.

Toute ma famille est visée. Je sais jusqu'à quel point cette affaire fait appel aux sentiments. Je suis un Indien assujéti à un traité. Je suis né et ai grandi dans la réserve de Beaver Lake. J'ai tous les droits d'être considéré comme un Indien assujéti à un traité. Celle qui m'a porté ne voulait pas de moi. J'ai vécu sur la réserve toute ma vie et j'y suis bien. Je veux que mes enfants y vivent aussi toute leur vie. Voilà ce que je veux pour mes enfants.

Je n'en demande pas trop. Quand je voyage de Beaver Lake à Sadler Lake, il me faut compter une heure de route sur un territoire que nous avons accepté de partager. Quand je pars de Sadler Lake pour aller visiter ma parenté aux États-Unis, il me faut compter six heures de route sur un territoire que nous avons accepté de partager.

Comment se fait-il que tout d'un coup on veut nous enlever nos réserves? N'avons-nous pas, nous, les Indiens, cédé assez au Canada?

**Le sénateur Cools:** Pendant les séances des prochains jours, nous entendrons les témoignages de bien des groupes différents qui seront carrément opposés à ceux que nous venons d'entendre ce soir.

Pouvez-vous nous donner une idée des autres témoignages que nous entendrons, de ceux qui seront diamétralement opposés aux opinions exprimées ce soir?

**M. Robinson:** Je demanderais à Graydon Nicholas de répondre à cette question.

**M. Nicholas:** J'estime que vous devez prendre conscience qu'il y a des obligations internationales en jeu dans cette affaire. Il ne faut pas nécessairement se borner aux deux obligations que nous avons citées ou aux éléments énoncés par le ministre dans son communiqué. Le droit international va bien au-delà.

Nous soutenons avoir toujours eu le droit à l'autodétermination, droit qui est reconnu par le droit international. Pourquoi le Canada craint-il tant que les Indiens prennent eux-mêmes leurs décisions?

On a demandé plus tôt ce que nous attendions de vous? Pourquoi ne pas nous laisser décider nous-mêmes ce qui est bon pour nous? Toutes nos nations ont toujours eu ce droit.

Si le ministre comparaît devant le comité, je vous conseillerais de lui demander pourquoi il traite les Indiens du Canada comme des peuples minoritaires. Nous ne sommes pas l'une des populations minoritaires immigrantes du pays. Nous sommes des nations de plein droit. Le Canada ne peut nous déporter nulle part. Nous sommes les peuples autochtones de son territoire.

*[Text]*

It is important that we remain as Indian nations and that we continue to exist as such.

On September 20, 1983, I advised honourable senators to take their job seriously; to listen to what Canada is saying internationally and to read the documents it is signing in the U.N. Once you have done that, you can then explain to us why Canada has failed to fulfil those international obligations.

**Senator Cools:** But what guidance can you give us in relation to what other Indian groups will say to the committee? I am thinking in terms of the criteria that we should select in listening to the various groups that will appear before us.

**Mr. Nicholas:** I think you have to respect the views of each nation and each group that appears before you. Their views as to way in which they want to govern themselves should be respected.

However, I do not think you should restrict yourselves to that. You also have to consider the international obligations. I have a copy of some of the relevant international instruments which I shall leave for your examination. For us and for our own rights, we want to determine who we are. We are Mic-Macs and Maliseets from New Brunswick and P.E.I.

**Mr. Anthony Francis, Adviser to the Union of New Brunswick Indians:** The senator would like to know how to treat other groups who will be coming here. "You have to consider the presentations that they make on their own merit. You have to make that decision yourselves, based on the merit of their presentations."

**Mr. Steinhaur:** We go back in time to when the treaties were signed. They reflect our position today. We have to do the same thing. It is different throughout the country. We as a group in Alberta believe that we should be involved in the treaty-making process. If another group coming from another province, says something different, that should not affect our position.

**Senator Cools:** In the brief of the Treaty Six Chiefs Alliance, on page 5, under the heading "Provincial Services", it says:

If the Government of Canada is unable to carry out their trust responsibility then perhaps we should be looking for an alternative trustee—someone from outside Canada to protect our lands.

I would like to have some clarification on that, because it sounds rather ominous, although I am sure there is an explanation.

**Ms. Benne:** This particular section on the trusteeship relates back to the item on page 3, where we refer to the United Nations charter on non-self-governing and trust territories. There is a Committee of 24 within the United Nations which deals with the devolution of trusteeship responsibilities. We have been trying to work out the relationship between Canada and the Indian Nations. But if we are unable to reach any kind of agreement, then we feel that we have every right to put our case before the Committee of 24, to ask it to intervene on our behalf within Canada.

*[Traduction]*

Il est important que nous continuions d'exister en tant que nations indiennes.

Le 20 septembre 1983, j'ai conseillé aux honorables sénateurs de prendre leur travail au sérieux, de porter attention aux déclarations du Canada à l'étranger et de lire les documents signés par le Canada à l'ONU. Après, vous pourrez nous expliquer pourquoi le Canada n'a pas rempli ses obligations internationales.

**Le sénateur Cools:** Mais quels conseils pouvez-vous nous donner au sujet de ce que les autres groupes indiens viendront nous dire? J'entends par là les critères que nous devons retenir pour les différents groupes qui comparaitront devant nous.

**M. Nicholas:** Je pense que vous devez respecter l'opinion de chaque nation et de chaque groupe qui viendra témoigner. La façon dont ils veulent s'organiser doit être respectée.

Cependant, je ne pense pas que vous deviez vous limiter à ces considérations. Vous devez tenir compte des obligations internationales. Je vous remettrai pour étude une liste d'un certain nombre de documents internationaux utiles. Pour nous et pour nos propres droits, nous tenons à décider qui nous sommes. Nous sommes des MicMacs et des Maliseets du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

**M. Anthony Francis, conseiller de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick:** Le sénateur aimerait savoir comment il doit traiter les autres groupes qui viendront témoigner ici. Vous devez juger leurs exposés selon leur mérite. Vous devez prendre cette décision vous-mêmes en fonction du mérite de chaque exposé.

**M. Steinhaur:** Nous retournons au moment où les traités ont été signés. Ils indiquent notre opinion d'aujourd'hui. Il faut agir de la même façon. La situation est différente d'une région à l'autre du pays. Nous, en tant qu'Indiens de l'Alberta, estimons qu'il faut participer à l'élaboration des traités. Si un autre groupe, d'une autre province, en décide autrement, leur décision ne doit pas nuire à notre position.

**Le sénateur Cools:** Dans le mémoire de l'Alliance des chefs (traité numéro six), à la page 5, à la rubrique «Services provinciaux», on peut lire:

Si le gouvernement du Canada n'est pas en mesure de s'acquitter de son mandat, peut-être que nous devrions chercher un autre mandataire—en dehors du Canada—pour protéger nos terres.

J'aimerais avoir quelques précisions à ce sujet car cela est de bien mauvais augure, bien que je sois certain qu'il y ait une explication.

**Mme Benne:** Cet article particulier sur la tutelle concerne la rubrique de la page 3 où nous faisons allusion à la charte des Nations Unies sur les territoires non autonomes et sur les territoires sous tutelle. Au sein des Nations Unies, le comité des 24 s'occupe de la délégation des responsabilités en matière de tutelle. Nous avons essayé d'élaborer les relations entre le Canada et les nations indiennes. Si nous ne pouvons aboutir à aucun accord, nous pensons que nous avons le droit de soumettre notre affaire au comité des 24 et de lui demander d'intervenir pour notre compte au Canada.



[Text]

**Senator Cools:** What would be your expectations resulting from that intervention?

**Ms. Benne:** The Committee of 24 is dealing with the decolonization of Namibia, for example. They have set up all kinds of elaborate mechanisms within the United Nations to deal with the decolonization of Namibia and other trust territories in the world. So whatever measures they feel appropriate, within the United Nations process, to enable us to achieve a measure of self-determination for our people, would then be the appropriate action to be taken by the Committee of 24; and that is what we would request.

**Senator Cools:** Have you had any legal advice in that area? It seems to me that the United Nations does not have any jurisdiction over the Canadian government regarding this country's internal affairs.

**Ms. Benne:** That depends on how you interpret the United Nations' covenants and charters. If you accept the Canadian government's proposition that we are a minority within a nation state, then you and the government will say that the United Nations has no business looking at what goes on inside Canada. But we do not accept that position. As a people, we feel that the United Nations has every right to assert its jurisdiction over Canada in this regard. If Canada says that the United Nations has no right to look at internal matters within Canada, that is the same position as that taken by South Africa in relation to Namibia. They say that the United Nations has no right to look at the way South Africa colonizes Namibia. But the United Nations has taken the completely opposite view. Our position is that, if there is violation of our rights as a people within Canada, the fact that Canada says it does not want the United Nations to look at the situation does not really mean that much.

**Senator Stanbury:** I think all of us have difficulty in seeing an area of questioning which is either necessary or which might be constructive, under the circumstances. All of those who have spoken this evening have made their position clear. That is why I say it is difficult to find an area of questioning that might be helpful. I admire the homework that obviously has been done by the whole group, and I believe I have learned a great deal and now have an understanding of their position. I believe we all regret what we know of the treatment received by native people in Canada over the years, but it is very difficult for us to adjust our minds to the idea of nations within a nation having some degree of autonomy, sovereignty, self-determination, and so on. I do not believe that any of us have managed to grapple with that to the point where we understand what we should do about it. That is why members of the committee have asked you, "What do you want us to do about it?" It really is a sort of mind-exploding situation, and one which we have not really grappled with to the fullest extent. What concerns me most are the various items that you have worked into your presentation, which indicate that there may come a time when you will not continue to be patient and when some further action might be necessary. For instance, you say that you will oppose Bill C-31 with all your strength, whatever

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Que pouvez-vous attendre de cette intervention?

**Mme Benne:** Le comité des 24 s'occupe par exemple de la décolonisation de la Namibie. Au sein des Nations unies il a élaboré toute une série de mécanismes complexes pour s'occuper de la décolonisation de la Namibie et autres territoires sous tutelle dans le monde. Quelles que soient les mesures qu'il juge opportunes dans le cadre des Nations unies afin de nous permettre de réaliser une certaine autonomie pour notre peuple, elles devraient être prises par le comité des 24, et c'est ce que nous demanderions.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous obtenu un avis juridique dans ce domaine? Il me semble que les Nations unies n'ont aucune juridiction sur le gouvernement canadien en ce qui concerne les affaires internes du pays.

**Mme Benne:** Tout dépend de la façon dont vous interprétez les pactes et les chartes des Nations unies. Si vous acceptez la proposition du gouvernement canadien selon laquelle nous sommes une minorité dans une nation, vous direz avec le gouvernement que les Nations unies n'ont pas à s'occuper de ce qui se passe à l'intérieur du Canada. Toutefois, nous n'acceptons pas ce point de vue. En tant que peuple, nous pensons que les Nations unies ont le droit d'affirmer leur juridiction sur le Canada à cet égard. Si le Canada déclare que les Nations unies n'ont pas de droit de regard sur les affaires intérieures du Canada, la situation est la même que celle adoptée par l'Afrique du Sud à l'égard de la Namibie. Elle déclare que les Nations unies n'ont pas de droit de regard sur la façon dont l'Afrique du Sud colonise la Namibie. Les Nations unies ont toutefois adopté une façon de voir complètement différente. Selon nous, il y a violation de nos droits en tant que peuple, à l'intérieur du Canada, et le fait que ce dernier déclare qu'il ne veut pas que les Nations unies s'occupent de cette affaire ne signifie vraiment pas grand chose.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense qu'il nous est difficile d'être utiles ou constructifs dans ces circonstances. Tous ceux qui ont pris la parole ce soir ont clairement affirmé leur position. C'est la raison pour laquelle je déclare qu'il est difficile de poser des questions pertinentes. J'admire le travail préalable qui a été manifestement effectué par tout le groupe. J'ai beaucoup appris et je comprends maintenant sa position. Je crois que nous regrettons tous le traitement dont ont fait l'objet les autochtones du Canada au cours des années, mais il nous est très difficile de nous faire à l'idée de nations, au sein d'une nation, qui possèdent un certain degré d'autonomie politique, de souveraineté, d'autodétermination, etc. Je ne pense pas que nous ayons saisi à fond cette idée au point de comprendre ce que nous devons faire à ce sujet. Voilà pourquoi les membres du comité ont demandé: «Que voulez-vous qu'on fasse?» C'est vraiment une situation dont nous n'avons pas saisi toute l'ampleur. Ce qui me préoccupe le plus, ce sont les divers points que contient votre exposé et qui indiquent que vous pourriez perdre patience et qu'il serait alors nécessaire de prendre d'autres mesures. Vous déclarez par exemple que vous vous opposez fermement au projet de loi C-31, quelle que soient les conséquences; vous mentionnez ensuite la possibilité de trouver un mandataire en dehors du Canada, etc. Cela



## [Text]

the consequences; and then you mention the possibility of finding a trustee outside Canada, and so on. All that has a tendency, if I may say so, with all due respect, to raise hackles and make people less sympathetic rather than more sympathetic. I believe all of us are sympathetic to your position and we are trying to find a way to deal with what you have been saying, and saying extremely well.

I am not sure that I have any questions to ask. I think I understand the position of the Coalition. I am not sure that I know what we should do about it. I would urge the Coalition to understand the changes that have taken place. I remember the first report that came, at the request of Mr. Trudeau, in 1968. We were all excited about it because we thought the Indian Nations had laid out a plan which would undo a great deal of the harm that had been done over the years; but no sooner was the plan revealed than the Indian Nations rose up and said, "No, that is not what we want"; and we have been struggling ever since. But that was in 1968, which is not very long ago. So we are all very new at this. You are very new at it and so are we. It will take time for all of us to understand, to work together, and patiently to work out our salvation. That is why I say to you, please do not do harm to your credibility by raising these confrontational suggestions, which will only do harm rather than good. But I congratulate the group on a very excellent presentation.

**Mr. Steinhaur:** I would like to add something. Since 1969 there has been tremendous progress in the development of Indian communities, far exceeding the base that the Department of Indian Affairs can muster. This is a very frustrating experience we are going through. That is why we are moving rapidly toward developing our own style of government. With regard to our confrontational comments, I think they reflect some of the things that have happened to us. The government has not responded to our wishes in past years, particularly in the area of policy. We have no decision-making powers at the band level. The government wants to control and manage the system, including the fiscal arrangements. We even have to describe every item on how we wish the money we receive from gas royalties to be spent. It is a complete reversal of what the government promised years ago. On the one hand they talk about self-government, but in reality they do nothing about it. This makes us very suspicious about what the government intends to do in the area of self-government and that is why we make these confrontational comments.

**The Chairman:** I think we have all been impressed by the quality of the very eloquent and persuasive presentations made to us tonight. As has been pointed out, we are faced with many quandaries, most of which are of our own making over the years. It will not be easy to arrive at a resolution and, no matter what happens, it will probably not be accepted universally. I am quite confident that over the course of the next few weeks we will hear a number of different viewpoints.

## [Traduction]

amène les gens à se hérissier et les rend moins favorables à votre cause. Je crois que nous éprouvons tous de la sympathie à votre égard et nous essayons de trouver une solution à ce dont vous avez parlé, de façon très brillante d'ailleurs.

Je ne suis pas certain d'avoir des questions à poser. Je crois comprendre la position de la coalition. Je ne suis pas certain de savoir ce que nous devrions faire à ce sujet. J'exhorte la coalition à comprendre les changements qui se sont produits. Je me souviens du premier rapport présenté à la demande de M. Trudeau en 1968. Nous étions tous surexcités parce que nous pensions que les nations indiennes avaient élaboré un plan qui contribuerait grandement à réparer le mal qui a été fait au cours des années. Toutefois, dès que le plan fut connu, les nations indiennes ont déclaré que ce n'est pas ce qu'elles voulaient et depuis, nous n'avons pas cessé de débattre la question. Cela remonte à 1968, ce qui n'est pas très loin. Nous nous trouvons donc tous confrontés à une situation nouvelle. Il nous faudra à tous du temps pour comprendre, pour collaborer et pour élaborer patiemment une solution. C'est la raison pour laquelle je vous demande de ne pas nuire à votre crédibilité en ayant recours à la confrontation, ce qui ferait plus de mal que de bien. Je tiens néanmoins à féliciter le groupe pour son excellent exposé.

**M. Steinhaur:** Je voudrais ajouter une remarque. Depuis 1969, les collectivités indiennes se sont extrêmement développées, et le ministère des Affaires indiennes commence à être débordé. C'est une expérience extrêmement décevante. C'est la raison pour laquelle nous sommes rapidement en train d'élaborer notre propre mode de gouvernement. En ce qui concerne nos remarques de nature à entraîner la confrontation, je pense qu'elles reflètent dans une certaine mesure ce qui nous est arrivé. Ces dernières années, en particulier dans le domaine de la politique, le gouvernement n'a pas répondu à nos souhaits. Au niveau de la bande, nous n'avons aucun pouvoir décisionnaire. Le gouvernement veut contrôler et diriger le système, y compris les accords fiscaux. Nous devons même décrire en détail la façon dont nous voulons dépenser l'argent que nous recevons à titre de redevance pour le gaz. C'est un revirement complet de ce qu'avait promis le gouvernement il y a plusieurs années. D'un côté il parle d'autonomie mais en réalité il ne fait rien. Cela nous rend très méfiants au sujet de ce que le gouvernement a l'intention de faire dans le domaine de l'autonomie et c'est la raison pour laquelle nous formulons ces remarques qui peuvent susciter la confrontation.

**Le président:** Je pense que nous avons tous été impressionnés par les exposés très éloquentes et persuasifs qui ont été faits ce soir. Comme on l'a fait remarquer, nous sommes confrontés à de nombreux dilemmes dont beaucoup découlent de nos propres actions par le passé. Il ne sera pas facile d'arriver à une solution et, quoiqu'il arrive, elle ne sera probablement pas universellement acceptée. Je suis certain qu'au cours des prochaines semaines nous entendrons un certain nombre d'opinions entièrement différentes.

[Text]

I can tell you that we are going to have the minister appear before us for questioning, but probably not until the bill comes over from the other side. In that way we will know what the members of the House of Commons have decided they can approve. I understand your concerns about other aspects of your life, particularly with regard to self-government as you see it. I do not think anyone would disagree that the Indian Act, which was of our making, is not a good act. It has many flaws, particularly in the administration of it.

What you are asking us to do is reject Bill C-31. Of course, that would leave us with the present Indian Act, with all its flaws and other objectionable features. We are struggling with the fact that we have created some of the discriminatory aspects of that act and now we are trying to deal with our own concept of what is fair in law according to, as you say, our particular concepts, not according to yours. Therefore, it will be difficult to resolve this matter. I am sure that many Canadians feel strongly that we have made mistakes, and we are only trying to rectify those mistakes as we see them in the best possible way, and, as you argue, we are probably making other mistakes in so doing.

We understand your position and we thank you for coming before us.

**Mr. Lameman:** Madam Chairman, I would like to clarify a comment you just made. You said that we left you with the feeling that you should reject Bill C-31, which would leave us with the Indian Act.

**The Chairman:** I said that we would be left with it. It has to be changed and we are hoping that it will be changed. I am sorry if you misunderstood me.

**Mr. Lameman:** We are asking you to support the rejection of Bill C-31, recognizing that we as Indian Nations have the right to determine our own membership, which is happening now on the reserves. For example, when the matter came up as a result of the bill introduced by the previous government, we circulated a petition on the reserve to get the views of the other members. Ninety-nine per cent of the people rejected the re-instatement issue. These people instructed us to determine for ourselves who would be members, and that process is happening now on different reservations across our territory. We are not saying keep the Indian Act the way it is, we are saying that we are making our own.

**The Chairman:** I understand, and I am sorry if I did not make my position clear.

**Mr. Robinson:** Further to what Ron said, on behalf of all those who appeared here tonight in support of the Coalition of First Nations, the chiefs, members and elders, I would like to thank the committee for allocating this time to us to present our concerns with regard to this bill.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je suis en mesure de vous informer que le ministre comparaitra devant nous pour répondre aux questions, mais ce ne sera probablement pas avant que le projet de loi ne soit renvoyé par l'autre chambre. De cette façon nous saurons ce que les députés ont décidé de pouvoir approuver. Je comprends vos préoccupations au sujet de certains aspects de votre vie, en particulier de l'autonomie, telle que vous la voyez. Je pense que personne ne contesterait que la Loi sur les Indiens, qui est notre œuvre, n'est pas une loi satisfaisante. Elle présente de nombreuses lacunes en particulier dans la façon de l'appliquer.

Ce que vous nous demandez de faire est de rejeter le projet de loi C-31. Bien entendu, cela nous laisserait avec la Loi actuelle sur les Indiens, avec toutes ses lacunes et autres caractéristiques indésirables. Nous sommes en train de lutter contre le fait que nous avons créé certains aspects discriminatoires de cette loi et maintenant, nous essayons d'appliquer ce que nous jugeons équitable dans la loi, conformément, comme vous le dites, à nos motions particulières, et non aux vôtres. En conséquence, il sera difficile de résoudre ce problème. Je suis certain qu'un grand nombre de Canadiens sont persuadés que nous avons fait des erreurs et nous essayons de les corriger de notre mieux, tout en en faisant probablement d'autres dans le processus, comme vous le faites valoir.

Nous comprenons votre position et nous vous remercions d'avoir comparu devant nous.

**M. Lameman:** Madame la présidente, je voudrais clarifier une observation que vous venez de faire. Vous avez dit que nous vous avons donné l'impression que vous devriez rejeter le projet de loi C-31, ce qui nous laisserait avec la Loi sur les Indiens.

**Le président:** J'ai dit qu'il ne nous resterait que la Loi sur les Indiens. Elle doit être modifiée et nous espérons qu'elle le sera. Je regrette, si vous m'avez mal comprise.

**M. Lameman:** Nous vous demandons d'appuyer le rejet du projet de loi C-31 en admettant le fait, qu'en qualité de nation indienne, nous avons le droit de déterminer notre propre participation, ce qui est actuellement en train de se produire dans les réserves. Par exemple, lorsque l'affaire a été soulevée à la suite de la présentation du projet de loi par le précédent gouvernement, nous avons fait circuler une pétition dans la réserve pour connaître l'avis des autres membres; 99 p. 100 des personnes consultés rejetaient la question de la réintégration. Elles nous ont demandé de déterminer pour nous-mêmes quels seraient les membres et ce processus est en train de se dérouler à l'heure actuelle dans diverses réserves de notre territoire. Nous ne disons pas de conserver la Loi sur les Indiens telle qu'elle est, nous déclarons que nous sommes en train d'élaborer la nôtre.

**Le président:** Je comprends et je regrette de ne pas avoir précisé ma position.

**M. Robinson:** En plus de ce qu'a déclaré Ron, au nom de tous ceux qui ont comparu ici ce soir pour appuyer la Coalition des Premières nations, les chefs, les membres et les aînés je tiens à remercier le comité de nous avoir accordé le temps de présenter nos observations sur le projet de loi.

**Le président:** Merci.

La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Indian Affairs and Northern  
Development:*

Mr. J. Lahey, Director, Policy Planning and Development,  
Corporate Policy Sector.

*From the Coalition of First Nations:*

Mr. Eric Robinson, Co-ordinator;  
Mr. Eugene Steinhaur, member.

*From the Union of New Brunswick Indians:*

Mr. Graydon Nicholas, President;  
Mr. Anthony Francis, Adviser.

*From the Treaty 6 Alliance:*

Mr. Gordon Gadwa, Chief;  
Ms. Sharon Benne, Legal Counsel;  
Mr. Ron Lameman, Counsellor;  
Mr. Norbert Jebeauk, Elder.

*From the Advisory Council of Treaty Women:*

Ms. Helen Gladue.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord:*

M. J. Lahey, directeur, Élaboration et planification des poli-  
tiques, Secteur des orientations générales.

*De la coalition des Premières nations:*

M. Eric Robinson, coordonnateur;  
M. Eugene Steinhaur, membre.

*De l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick:*

M. Graydon Nicholas, président;  
M. Anthony Francis, conseiller.

*De l'Alliance du traité 6:*

M. Gordon Gadwa, chef;  
M<sup>me</sup> Sharon Benne, avocat-conseil;  
M. Ron Lameman, conseiller;  
M. Norbert Jebeauk, ancien.

*Du Conseil consultatif des femmes du traité:*

M<sup>me</sup> Helen Gladue.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 20, 1985

Le mercredi 20 mars 1985

**Issue No. 3**

**Fascicule n° 3**

**Third proceedings on:**

**Troisième réunion concernant:**

Subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

La teneur du Projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen (or Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Robichaud—(*March 20, 1985*).

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud—(*le 20 mars, 1985*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing  
Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be  
authorized to examine and consider the subject-matter of  
the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian  
Act”, in advance of the said Bill coming before the Sen-  
ate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place  
to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the ser-  
vices of such counsel and technical, clerical and other per-  
sonnel as may be required for the purpose of the said  
examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars  
1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)m) du Règlement, le  
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Pro-  
jet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les  
Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat  
ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au  
Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des  
conseillers et du personnel technique, de bureau et autre  
dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 20, 1985  
(6)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 8:12 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Lewis, Marchand, Neiman and Robertson. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Marsden.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Assembly of First Nations:*

Mr. Wally Mackay, Ontario Regional Chief;

Mr. Bill Taggart, Counsel;

Mr. Danny Gaspé, Parliamentary Liaison Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Mr. Mackay made a statement and with Mr. Taggart answered the questions.

*It was agreed,—*That the list of amendments proposed to Parliament by the Assembly of First Nations on Bill C-31 be as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix 3-A.*)

At 10:00 p.m. the meeting adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MARS 1985  
(6)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 20 h 12, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Lewis, Marchand, Neiman et Robertson. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Marsden.

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De l'Assemblée des Premières nations:*

M. Wally Mackay, chef régional pour l'Ontario;

M. Bill Taggart, avocat-conseil;

M. Danny Gaspé, agent de liaison parlementaire.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M. Mackay fait une déclaration et, aidé de M. Taggart, répond aux questions.

*Il est convenu,—*Que la liste des modifications proposée au Parlement par l'Assemblée des Premières nations au sujet du Projet de loi C-31 figure en annexe aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice 3-A.*)

A 22 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Belisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Wednesday, March 20, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 8 p.m. to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I apologize for the delay in starting our meeting tonight. We have been trying to iron out a couple of administrative details. I might just mention at the beginning that our meeting, which is scheduled for tomorrow morning, unfortunately is cancelled at the request of the witnesses who were to appear. I have suggested to that group, however, that if they wish to send in some written submissions in any informal way at any time within the next couple of weeks while we are still hearing evidence on this matter, we would be more than pleased to receive it and to make it part of the record of these proceedings.

Tonight we have with us the Assembly of First Nations, and Mr. Wally Mackay, the Ontario Regional Chief, is representing the group. Chief Mackay has appeared before us on several occasions over the years and we are very pleased to welcome him back with us again tonight. On his right is Mr. Bill Taggart, counsel for the Assembly of First Nations. Next to him is Mr. Danny Gaspé, the parliamentary liaison representative. Chief Mackay has a presentation to make to us and we will start off by hearing that presentation.

I have promised that this meeting will conclude no later than 10.00 o'clock this evening because of the pressure of other meetings that have been held all this week and which start again very early tomorrow morning. This is both to facilitate our ability as senators to attend other meetings with some degree of competence and understanding and also to help the staff who have been simply working overtime, trying to cope with the number of meetings that have been held.

I will now ask you, Chief Mackay, to make your presentation to us.

**Mr. Wally Mackay, Ontario Regional Chief, Assembly of First Nations:** Madam Chairman and senators, as a member of the Executive Committee of the Assembly of First Nations, I have the responsibility on behalf of the Assembly of First Nations to carry forward our position regarding the rights of the First Nations on the matter presently before you.

The Assembly of First Nations is a sort of United Nations in which leaders of the First Nations elect a national chief and executive and assemble periodically to give them direction on the political relations with the federal government on behalf of our nations.

The Assembly of First Nations operates on the basis of one seat per band or First Nation across Canada. It is the right of each band or First Nation, based on their separate and distinct authority, to take part or not in these assemblies, and a majority of chiefs have consistently done so throughout the Assembly of First Nations' brief history to date.

## TÉMOIGNAGES

Le mercredi 20 mars 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 20 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-31, modifiant la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je m'excuse que notre séance de ce soir commence en retard. Nous cherchions à nous entendre sur quelques points d'ordre administratif. Je ne ferai que mentionner en commençant que la sénance qui devait avoir lieu demain matin a malheureusement été annulée à la demande des témoins. J'ai néanmoins suggéré à ce groupe que si au cours des deux prochaines semaines, il désirait nous faire parvenir, même inofficiellement, un mémoire tandis que nos audiences sur cette question se poursuivent, nous serions très heureux de le recevoir et de le verser au procès-verbal de nos délibérations.

Nous avons avec nous ce soir l'Assemblée des Premières nations et M. Wally Mackay, chef régional de l'Ontario, représente le groupe. Le chef Mackay a déjà comparu devant nous à plusieurs reprises depuis quelques années et nous sommes très heureux de l'accueillir à nouveau ce soir. À sa droite se trouve M. Bill Taggart, avocat-conseil de l'Assemblée des Premières nations; et à ses côtés M. Danny Gaspé, agent de relations parlementaires. Le chef Mackay a une déclaration préliminaire à nous faire. Je crois donc que nous commencerons par l'écouter.

J'ai promis que cette réunion se terminerait au plus tard à 22 heures en raison de l'heure tardive à laquelle d'autres réunions se sont terminées toute la semaine et de l'heure matinale à laquelle elles recommencent le lendemain matin. Il sera ainsi plus facile aux sénateurs de participer activement à d'autres réunions et cela donnera également un répit au personnel qui a dû faire du temps supplémentaire pour ne pas être débordé par le grand nombre de réunions qui ont eu lieu.

Je demanderais maintenant au chef Mackay de nous faire sa déclaration.

**M. Wally Mackay, chef régional de l'Ontario, Assemblée des Premières nations:** Madame le président, sénateurs, en qualité de membre du Comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations, je suis chargé de vous exposer notre position concernant les droits des Premières nations sur la question dont vous êtes saisis.

L'Assemblée des Premières nations est un genre d'assemblée des Nations Unies au sein de laquelle les leaders des Premières nations élisent un chef et un Comité exécutif national, et qui se réunit périodiquement pour dire à ces derniers comment orienter les relations politiques avec le gouvernement fédéral au nom de nos nations.

L'Assemblée des Premières nations accorde un siège à chaque bande ou Première nation au Canada. Il appartient à chaque bande ou Première nation en vertu d'un pouvoir séparé et distinct qui lui est propre de décider si elle fera partie ou non de ces assemblées. Une majorité de chefs y ont en fait réguliè-



## [Text]

Madam Chairman, last week I made a presentation to the Indian Affairs Committee of the House of Commons, and I have brought copies of the brief I presented at that time for your committee's use. I will give this committee an overview of the Assembly of First Nations' position on Bill C-31 and I urge the members to read the other brief because it goes into much more detail than I propose to do during my opening remarks.

Madam Chairman, you and Senator Watt, Senator Steuart, and possibly others we are not aware of, helped us stop Bill C-31's predecessor, Bill C-47, from passing into law last June. I think it took a lot of courage, and that type of action does not go unnoticed by the First Nations. To the other members of this committee, I want to point out that senators from the same party that formed the previous government dared to stand up against the government and exercise their obligation to look seriously at bills, rather than just to rubber-stamp them. In light of what Bill C-47 would have done to our communities, and considering it did not even meet the test of removal of sex discrimination, yours was a commendable action. You have given us a glimpse of what is possible in the Senate if the will is there. I am hopeful that your handling of this issue and Bill C-31 will reinforce my perception that your institution is alive and well.

Madam Chairman, the First Nations across Canada have long had to deal with all forms of discrimination inherent in the Indian Act, including sexual discrimination. You have heard before and will hear again, no doubt, that our nations had nothing to do with putting objectionable discrimination in Canada's laws.

Some elements of Bill C-31 amount to an important step in the direction which the First Nations have been advocating in every forum: The only way to end discrimination is to end the paternalism and colonialism it has arisen from. Some elements of the bill are inconsistent with that general direction. In some respects, the bill even fails to remove the discrimination it is designed to alleviate. We have some concrete proposals for the improvement of the bill—measures which will make it a consistent effort to remove the forms of oppression it is apparently intended by the Minister of Indian Affairs to address.

For the first time, the three parties in the House of Commons each had a major spokesperson recognize and address the goal of decolonization during the debate on the second reading on Bill C-31. I urge this committee to recommend that the Senate echo the statements of the three parties in the House of Commons. The First Nations would prefer to see some type of official Senate stand on this matter, such as a resolution of the Senate or some other type of declaration. It would point out clearly to the First Nations both that

## [Traduction]

rement pris part au cours de la brève histoire de ladite Assemblée.

Madame le président, la semaine dernière j'ai fait une déclaration devant le Comité des affaires indiennes de la Chambre des communes et j'ai apporté avec moi, à l'intention de votre Comité, quelques exemplaires du mémoire que j'ai alors présenté. Je résumerai pour ce Comité la position de l'Assemblée des Premières nations sur le projet de loi C-31, mais j'invite instamment les membres à lire ce mémoire où ils trouveront plus de détails que je ne me propose de leur donner pendant cette déclaration d'ouverture.

Madame le président, vous-même et les sénateurs Watt et Steuart, et peut-être d'autres que nous ne connaissons pas, nous avez aidé à empêcher que le projet de loi C-47 qui a précédé le C-31 ne soit adopté en juin dernier. C'est un geste qui vous a demandé beaucoup de courage et qui ne passe pas inaperçu pour les Premières nations. Je voudrais dire aux autres membres de ce Comité que les sénateurs appartenant au parti qui formait le gouvernement précédent ont osé s'élever contre leur gouvernement pour s'acquitter de leur obligation d'étudier sérieusement les projets de loi, plutôt que de les appuyer automatiquement. Considérant les effets que le projet de loi C-47 aurait eu sur nos collectivités, et considérant qu'il n'était même pas arrivé à supprimer la discrimination fondée sur le sexe, c'était un geste louable. Vous nous avez donné une petite idée de ce dont le Sénat est capable s'il le veut vraiment. Je suis confiant que la façon dont vous traiterez ce problème ainsi que le projet de loi C-31 raffermiront en moi la conviction que votre institution est bien vivante.

Madame le président, les Premières nations du Canada sont depuis très longtemps en butte à diverses formes de discrimination inhérente à la Loi sur les Indiens, y compris la discrimination fondée sur le sexe. Vous avez déjà entendu dire et vous l'entendrez encore, sans doute, que la discrimination répréhensible qui existe dans les lois canadiennes n'est en rien attribuable à nos nations.

Certains aspects du projet de loi C-31 constituent un pas important dans le sens préconisé à temps et à contre-temps par les Premières nations: la seule façon de faire disparaître est de mettre fin au paternalisme et au colonialisme qui en sont les sources. Certains aspects de ce projet de loi, néanmoins, ne cadrent pas avec cette orientation générale. Et sur d'autres points encore, le projet de loi n'arrive pas à éliminer la discrimination qu'il est censé écarter. Nous avons plusieurs propositions concrètes à vous faire sur la façon d'améliorer ce projet de loi; ces modifications en feraient une proposition cohérente pour la suppression des formes d'oppression qu'il est censé viser selon le ministre des Affaires indiennes.

Pour la première fois, un porte-parole important de chacun des trois partis à la Chambre des communes a, pendant le début en deuxième lecture du projet de loi C-31, reconnu l'existence du colonialisme et parlé de la nécessaire décolonisation. J'invite instamment ce Comité à recommander que le Sénat se fasse l'écho des déclarations des trois partis à la Chambre des communes. Les Premières nations préféreraient que le Sénat prenne officiellement position sur cette question, et adopte par exemple une résolution ou une autre forme de

[Text]

Canada's Parliament can respond in a manner that is sensitive to our rights and that we all strive to the same goal.

The Report of the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government of November 1983 can probably be credited to a great extent for that movement in attitudes in Parliament. But it should be noted that it reflected not only a committee's view on what it heard from the First Nations' leaders but, more importantly, the fact that a momentum exists in our communities toward self-government, or First Nations government, and that that momentum is building. Our participation in various forums and negotiations with the federal government or other governments, either individually as nations or collectively, has been based on achieving recognition of something which is going to flourish, no matter what.

The constitutional process in which the Assembly of First Nations participates has the right of self-government at the top of its agenda. Our inherent right to self-government includes the exclusive jurisdiction over citizenship.

Legislation, on the other hand, is acceptable only if it is clear that it is transitional toward explicit constitutional recognition of First Nation citizenship control. We propose a preamble to Bill C-31 which would make that point clear.

Band control over membership is proposed in Section 10. The Assembly of First Nations proposes better terminology to make it clear that band control is not being granted nor delegated to the First Nations. Rather, it would be an important step in constitutional recognition of our rights.

One of the most important changes that need to be made to Bill C-31 is the addition of clause 6(1)(G). That change would automatically accord Indian status to band members given their membership under band rules. Under Bill C-31, band membership does not necessarily confer Indian status. Indian status, band membership and residency on reserve are presently the basic minimum criteria the federal government requires to base funding for First Nations. The point is that, no matter who the bands determine are members, in our view the federal government has an obligation to provide funding for programs and services on the basis of all its members, not on the basis of those individuals the federal government recognizes. This specific issue goes right to the heart of the special relationship we have with the federal government. Strict federal control over Indian status as suggested in Bill C-31 would also result in the sharp curtailing of the number of Indians recognized by the federal government. For this reason, as well as the present provision on entitlement to status, it is unacceptable.

[Traduction]

déclaration. Le Parlement du Canada signifierait ainsi clairement aux Premières nations qu'il est capable d'adopter sur le problème de nos droits une position ouverte, et aussi que nous poursuivons tous les mêmes objectifs.

Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes de novembre 1983 sur l'autodétermination des Indiens est sans doute largement attribuable à ce changement d'attitude au Parlement. Mais il faut souligner qu'il ne traduisait pas seulement la réaction du Comité à ce que les leaders des Premières nations lui avaient dit, mais, et cela est encore plus important, l'existence au sein de nos collectivités d'un élan vers le gouvernement autonome ou le gouvernement par les Premières nations, et que cet élan s'amplifie. Si nous avons participé à divers forums et rondes de négociations avec le gouvernement fédéral ou d'autres gouvernements, à titre de nation individuelle ou collectivement, c'est que nous sommes animés du désir de faire reconnaître quelque chose qui, quoiqu'il arrive, s'épanouira un jour.

Le droit à nous gouverner nous-même est le premier sujet à l'ordre du jour du processus constitutionnel auquel participe l'Assemblée des Premières nations. Notre droit fondamental à nous gouverner nous-mêmes inclut le droit exclusif sur la citoyenneté.

La législation de son côté n'est acceptable que s'il est clairement établi qu'il s'agit d'une transition vers la reconnaissance constitutionnelle explicite du contrôle de la citoyenneté par les Premières nations. Nous proposons qu'un préambule soit ajouté au projet de loi C-31 afin que ce principe soit clairement énoncé.

L'article 10 stipule que la bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs. L'Assemblée des Premières nations propose un meilleur libellé qui dit clairement que ce contrôle exercé par la bande n'est pas quelque chose qui serait accordé ou délégué aux Premières nations. Il s'agirait plutôt d'un pas important sur la voie de la reconnaissance constitutionnelle de nos droits.

Un des principaux changements à apporter au projet de loi C-31 est l'addition de la clause 6(1)(G) qui accorderait automatiquement la «nationalité» indienne aux membres en règle d'une bande. En vertu du projet de loi C-31 l'appartenance à la bande ne confère pas nécessairement ce statut. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral alloue des fonds aux Premières nations en fonction des critères minimaux suivants: Indien inscrit, appartenance à la bande et résidence sur la réserve. Je veux dire que quelles que soient les personnes considérées comme membres par la bande, le gouvernement fédéral doit, à notre avis, financer les programmes et services en fonction de tous les membres de la bande, et pas uniquement en fonction de ceux qu'il est prêt à reconnaître. Ce problème est au cœur même de nos relations spéciales avec le gouvernement fédéral. Si, comme le propose le projet de loi C-31, c'était le gouvernement fédéral qui réglementait strictement l'octroi de la «nationalité» indienne, le nombre d'Indiens reconnus par ce gouvernement diminuerait énormément. C'est pourquoi il est inacceptable tout autant que la disposition actuelle de la loi ouvrant droit à ce statut.



## [Text]

The federal government has proposed that those who lost membership and status unfairly have it restored, and that the children of those removed in the past get entitlement to Indian status alone. This is what the federal government proposes as a remedy for the unfair and discriminatory provisions of its law. Our position is that all of our citizens must be fully reinstated, and this applies to all generations. Bill C-31's provisions will clearly result in discrimination among different generations of our citizens. I suggest an amendment to clause 6 (2) to correct that.

The Assembly of First Nations can accept the government proposal for reinstatement as long as three things are clear: that following the reinstatement of our citizens as described by this bill, and the amendments we suggest, the federal government cease its involvement in any way in the determination of our citizenship; that band determination of membership or citizenship means Indian status recognition automatically; and that proper mechanisms be in place so that bands will be recognized as having the authority to regulate the orderly flow of our people back to our reserves. To accomplish the latter, I recommend that in addition to the proposed band residency control by-law in subsection 81 (p.1), subsection 10(2)(c) be added. This is very important to the First Nations because, as we move toward decolonization, we must have real authority recognized to control the rate and flow of people back to our reserves. By virtue of section 81, residency control would be an administrative or delegated authority and would be clearly subject to ministerial approval or disapproval. Only the First Nations can accurately and properly set up residency rules to protect the integrity of the existing community. Band residency rules must not be subject to federal government standards or disallowance. We are in the best position and have the right to balance a member's right to return to reside on reserve with the right of the existing community not to encounter further hardship or poverty as a result of indiscriminate access to the reserve. I ask you, where is the justice in imposing new populations on reserves if the economic situation of the band is depressed and cannot support new members all at once?

Individuals, families and even bands were long ago left out of the registration process for various reasons. These people and their descendants are not accommodated in the bill. To correct this defect, the AFN proposes a jointly appointed membership commission be established consisting of three persons. It would be able to confer status and create new bands. Wording is proposed to accommodate this need. Clauses 14.2 and 14.3 of Bill C-31, which deal with protests and appeals, should not apply to decisions of the commission.

Many bands and First Nations have developed their band rules or codes on membership or citizenship already. There is no point in having Parliament run roughshod over these posi-

## [Traduction]

Le gouvernement fédéral a proposé de rendre la qualité de membre et la «nationalité» à ceux qui les avaient perdues injustement, tandis que les enfants de ceux à qui cette prérogative avait été otée ont uniquement le droit d'être Indien inscrit. Voilà comment le gouvernement fédéral se propose de remédier aux dispositions injustes et discriminatoires de sa loi. Notre position est que tous nos citoyens doivent retrouver tous leurs droits, et cela s'applique à toutes les générations. Les dispositions du projet de loi C-31 seront de toute évidence source de discrimination entre les différentes générations de nos citoyens. Je suggère donc que le paragraphe 6(2) soit modifié pour éviter que cela ne se produise.

L'Assemblée des Premières nations accepterait la proposition gouvernementale de recouvrement des droits dès l'instant que trois éléments sont clairement établis: qu'après la réintégration de nos citoyens prévue par ce projet de loi et compte tenu des modifications que nous suggérons, le gouvernement fédéral cesse de se mêler de quelque façon des conditions d'octroi de notre «nationalité»; que la qualité de membre ou la citoyenneté établie par la bande entraîne la reconnaissance automatique du statut d'Indien, et que des mécanismes appropriés prévoient que les bandes seront reconnues comme ayant le pouvoir de réglementer la réintégration ordonnée de notre population dans nos réserves. A cette fin, je recommande l'adjonction de l'alinéa 10(2)c), en plus du règlement proposé de contrôle de la résidence par la bande au paragraphe 81 (p1). Cela est très important pour les Premières nations parce que, avec la décolonisation qui approche, il faut que nous ayons le pouvoir reconnu de réglementer le rythme de la réinsertion de notre population dans nos réserves. En vertu de l'article 81, le contrôle de la résidence serait un pouvoir administratif ou délégué et serait donc au moins assujéti à l'approbation ministérielle. Or, seules les Premières nations peuvent fixer en matière de résidence les règles adéquates susceptibles de protéger l'intégrité de la collectivité existante. Ces règles ne doivent être assujetties à aucune norme ou permission du gouvernement fédéral. Nous sommes les mieux à même et avons le droit de décider du droit d'un membre à revenir habiter dans la réserve, et la communauté existante a le droit de refuser les épreuves et la pauvreté pouvant résulter d'un retour massif d'individus dans les réserves. Je vous le demande, quelle justice y aurait-il à grossir la population des réserves si telle ou telle bande a des difficultés économiques et ne peut pas supporter d'un coup l'arrivée massive de nouveaux membres?

Il y a longtemps que les particuliers, les familles et même les bandes ont été, pour diverses raisons, écartés du processus d'inscription. Le projet de loi n'offre rien à ces personnes et à leurs descendants. Pour combler cette lacune, l'APN propose la création d'une commission mixte sur les membres, formée de trois personnes. Elle aurait le pouvoir de conférer la «nationalité» indienne et de créer de nouvelles bandes. Nous proposons un libellé qui prévoit ce besoin. Les articles 14.2 et 14.3 du projet de loi C-31, qui portent sur les protestations et appels, ne devraient pas s'appliquer aux décisions de cette commission.

Bon nombre de bandes et de Premières nations ont déjà mis au point leurs règles ou codes sur les conditions d'appartenance au groupe. Il ne servirait à rien que le Parlement fasse fi de ces



## [Text]

tive examples of band control. Bill C-31, as is, would produce unnecessary confrontation. Unless the amendments I have already suggested are adopted, many First Nations will seek ministerial recognition of their codes through his exemption powers in section 4 of the Indian Act.

Madam Chairman, the issues of cultural survival and control of membership are obviously inextricably linked. Subclause 10(3) of the bill states that band membership rules may not deprive a person of the right to have his or her name entered in the band list. That subclause states, in part:

—reason only of a situation that existed or an action that was taken before the rules came into effect.

We believe this wording is intended to prevent bands from re-enforcing 12(1)(b) on restored persons and from taking away rights individuals acquired by marriage through the membership rules. The idea that acquired rights cannot be affected by membership codes is a limitation which should be removed. We point out that, even if this is not accepted, the wording is so broad that it will prevent bands from refusing band membership to a child born after the amendments on the basis of history of intermarriage. Any band wishing to institute a truly racial system of determining membership would be prevented from relying on patterns of intermarriage which took place before April 17, 1985. The intention of the drafters would be better met, we feel, if the provision referred to pre-amendment events involving the person whose membership was in question. I am proposing revised wording of that clause.

Minister Crombie states that Bill C-31 proposes to remove sex discrimination from the Indian Act, and that is a goal the chiefs have fully supported. However, enacting Bill C-31 would fail to deal with all inequalities and would create some new ones, especially in relation to children. Our brief to the Commons committee goes into some detail on this matter.

Madam Chairman, the resources and land base of the First Nations are inadequate to meet the needs of the present population let alone the needs of the increased population which will result from the enactment of this bill. Mr. Crombie promised some transitional funding, but there is no guarantee that it will be adequate. Some type of statutory, if not Constitutional provision, is required regarding adequate funding to ensure bands will not suffer worse than they presently are. The responsibility for the discrimination you and we are now dealing with is the result of federal action, and it is a federal responsibility to provide adequate lands and to provide guarantees that land will be made available.

Madam Chairman, through this bill there has been a real attempt to recognize First Nations' self-determination of citizenship. At the same time, the provisions about which I sug-

## [Traduction]

exemples positifs de réglementation par la bande. Le projet de loi C-31, sous sa forme actuelle, susciterait des affrontements inutiles. Si les modifications que j'ai proposées ne sont pas adoptées, de nombreuses Premières nations demanderont au ministre d'exercer son pouvoir d'exception prévu à l'article 4 de la loi sur les Indiens, et de reconnaître leurs codes.

Madame le président, la question de la survie culturelle est inextricablement liée, cela va de soi, à celle du contrôle des membres. Le paragraphe 10(3) du projet de loi précise que les règles d'appartenance fixées par une bande ne peuvent priver quiconque du droit d'avoir son nom consigné sur la liste de la bande, et ajoute:

«...» en raison uniquement d'un fait ou d'une mesure antérieurs à leur prise d'effet.»

Nous croyons que l'intention de ce libellé est d'empêcher les bandes d'appliquer à nouveau les dispositions du paragraphe 12 (1)b aux personnes réintégrées et de dérober, au moyen des conditions de l'affiliation, les droits individuels acquis par le mariage. L'idée que les droits acquis ne peuvent pas être affectés par les codes d'affiliation est une contrainte qu'il faudrait supprimer. Nous signalons que, même si cela n'est pas accepté, le libellé est si large qu'il empêchera les bandes de refuser l'appartenance à la bande à un enfant né après l'entrée en vigueur des modifications, sur la foi d'un mariage interracial. Toute bande souhaitant instituer un système vraiment racial pour déterminer l'appartenance serait empêchée de se fonder sur le genre de mariage interracial contracté avant le 17 avril 1985. L'intention du législateur serait mieux respectée, croyons-nous, si la disposition à laquelle nous avons fait allusion se rapportait à des événements antérieurs à la modification concernant une personne dont l'appartenance était en cause. Je propose donc une nouvelle formulation de cette disposition.

Le ministre Crombie a déclaré que le projet de loi C-31 visait à supprimer toute discrimination en raison du sexe dans la Loi sur les Indiens et que cet objectif a reçu l'appui total des chefs. Toutefois, la mise en œuvre du projet de loi C-31 ne supprimerait pas toutes les inégalités et en susciterait quelques nouvelles, surtout en rapport avec les enfants. Le mémoire que nous avons remis au comité de la Chambre expose cette question par le menu.

Madame le président, si les ressources et le territoire des Premières nations ne suffisent pas à répondre aux besoins de la bande actuelle, ils le pourront encore moins après l'augmentation de population que nous vaudra la mise en vigueur de ce projet de loi. M. Crombie a promis des fonds pour la transition, mais il n'est pas du tout certain qu'ils seront suffisants. Certaines dispositions statutaires, pour ne pas dire constitutionnelles, s'imposent sur le plan d'une aide financière adéquate pour éviter d'aggraver la situation économique et financière des bandes. La responsabilité de la discrimination dont nous parlons maintenant doit être imputée à l'action du gouvernement fédéral et il lui incombe donc de fournir des territoires suffisants et d'en assurer la disponibilité.

Madame le président, on retrouve partout, dans ce projet de loi, une réelle tentative de reconnaître le droit pour les Premières nations de contrôler elles-mêmes leur citoyenneté. Mais il

[Text]

gested reform represent a final colonial imposition on First Nations by the government of Canada. I believe our position more completely covers sex discrimination and other forms of objectionable discrimination than does the present Bill C-31.

Our position and suggested changes to Bill C-31 would bring it in line with the chiefs' position based on our inherent rights and would be more acceptable to our nations.

Madam Chairman, I will end my remarks with a final recommendation that this committee issue a report to the Senate prior to the Easter break and that it direct the federal government along the lines that I have suggested. I am sure that this committee will study the eventual bill that comes before it very carefully. I am sure that you will take your responsibility to the bill as seriously as the Senators I mentioned earlier did last June. One final note is that I put you on notice, Madam Chairman, that it may become necessary in our view to appear before you during the committee's official review of the bill once the Commons is through with it.

Thank you. I will entertain questions if there are any.

**The Chairman:** Thank you, Chief Mackay. We would be pleased to have you back before the committee, when the bill is referred to it, if you feel there are items you wish to discuss with us.

I now call upon Senator Marchand to be the lead questioner.

**Senator Marchand:** Thank you, Madam Chairman. I wish to welcome Chief Mackay and others in attendance this evening to the Senate committee meeting. As a relatively new senator, this is only my third committee meeting. I was a member of the House of Commons for a few years and can say that the Senate's procedure is not completely different.

In any event, I rather liked what I heard you say this evening. There is one thing I should like to get clear, though. I do not have the bill in front of me, but did you say in your presentation that you want the children and other offspring who were entitled to band membership or to band status returned to band membership along with the mothers? That is what I understood you to say. If that is what you said that pleases me greatly because that is the stand I would like to see taken on this particular bill. I would like to see the question of Indian band government divided, which is another question, where we could deal with all the other things that I would like to see done.

Prime Minister Trudeau in the last constitutional conference made an excellent statement, and I should like to tell you where I stand on that. I am really in favour of seeing band government develop, with all kinds of powers devolving to the band, but I have been hung up pretty strongly with Bill C-31 on the question of membership. It is a question of very fundamental importance to us as Indians, who have a lot of strong

[Traduction]

demeure que les dispositions que je suggère de modifier représentent pour les Premières nations une ultime imposition coloniale, de la part du gouvernement du Canada. Je crois que notre optique sur la discrimination fondée sur le sexe et sur d'autres formes de discrimination répréhensibles, est plus juste que celle que traduit l'actuel projet de loi C-31.

Notre position, ainsi que les modifications que nous suggérons d'apporter au projet de loi C-31, adapteraient l'esprit du bill à la pensée des chefs, qui se fondent sur nos droits inhérents, et seraient, de ce fait même, plus acceptables pour nos nations.

Madame le président, je mettrai fin à mes remarques en recommandant une dernière fois que le présent comité soumette au Sénat, avant le congé de Pâques, un rapport où il fera part au gouvernement fédéral des idées que je vous ai suggérées. Je suis sûr que le présent comité étudiera très attentivement le projet de loi qui lui sera éventuellement soumis et qu'il assumera ses responsabilités aussi sérieusement que les sénateurs dont j'ai fait mention plus tôt en juin dernier. Je vous signale enfin, madame le président, que vous jugerez peut-être opportun que je compare à nouveau devant vous, quand votre comité reverra officiellement le projet de loi, après que la Chambre des communes en aura terminé l'examen.

Je vous remercie. A présent, je répondrai volontiers aux questions que l'on voudra me poser.

**Le président:** Merci, chef Mackay. Le Comité sera heureux de vous entendre à nouveau quand le projet de loi lui sera renvoyé, au cas où vous aimeriez nous faire part de certains points.

Je prierais maintenant le sénateur Marchand d'amorcer la période des questions.

**Le sénateur Marchand:** Merci, madame le président. Je tiens à souhaiter la bienvenue au chef Mackay et aux autres qui assistent ce soir à cette réunion du Comité du Sénat. Ma nomination au Sénat est relativement récente et je n'en suis qu'à ma troisième séance du Comité. J'ai été député pendant quelques années aux Communes et je puis dire que la procédure du Sénat n'est pas tout à fait différente.

Quoi qu'il en soit, j'ai plutôt apprécié ce que je vous ai entendu dire ce soir. Il y a cependant une chose que j'aimerais préciser. Je n'ai pas le projet de loi devant moi, mais avez-vous dit, dans votre mémoire, que vous voulez que les enfants et autres descendants, qui avaient droit à l'affiliation à la bande ou au statut de la bande, réintègrent la bande avec leurs mères? C'est du moins ce que j'ai compris, et c'est précisément ce qui m'a beaucoup plu, car c'est justement l'attitude que j'aimerais que l'on prenne à l'égard de ce projet de loi. J'aimerais voir cette question du gouvernement de la bande indienne divisée, mais c'est là une toute autre affaire, et nous pourrions alors traiter des autres questions que j'aimerais voir réglées.

Lors de la dernière conférence constitutionnelle, le premier ministre Trudeau a fait une excellente déclaration au sujet de laquelle j'aimerais vous exprimer mon opinion. Je suis réellement en faveur de voir le gouvernement de la bande se développer et acquérir toutes sortes de pouvoirs, mais dans le projet de loi C-31, la question d'appartenance m'a toujours laissé indécis. C'est une question fondamentale pour nous, Indiens,



[Text]

feelings that go with it. I think there are many of us who are close to families who have lost their status because they are female or they married someone who was not Indian. On the other hand, some of our brothers may have married someone who was not Indian but who, because she was female, became a band member. Did you say that you wanted the children and other offspring returned to band membership automatically?

**Mr. Mackay:** I may premise my answer by saying that sex discrimination is only a symptom of a greater problem. You might say that colonialism could be termed a disease that must be uprooted in every sense of the word. Having said that, I want to go back to the legislation. We have told the federal government that sexual discrimination must be removed from the legislation. We have gone on record as saying that you have created a problem and you should clean it up. The federal government said that they will remove sexual discrimination; we will reinstate the women who have become victims of that specific section—looking at section 12(1)(b)—and we will reinstate them to have their Indian status plus band membership. Their children will be accorded treaty status. Band members when they have developed membership criteria will have responsibility to confer band membership to them. If they have not done so in two years, the children will get band membership conferred back to them automatically..

What we are saying is, if that is the way the federal government is going to remedy the wrongs that it has done, our position is that there must be full reinstatement. That is the end goal of the first nations. We will look at it in the future once the inherent self-government recognition is provided in the Constitution. The end goal that we are looking at is to repatriate all of our citizens. Under the membership criteria and the developmental criteria that will be carried out by the bands, certain bands will bring in those members who are excluded under this bill. The membership rules established by the bands and whoever the bands and the communities wish to put on their membership rolls must be recognized and accorded status in the same manner under the federal Indian registry. The position of full reinstatement of all people of Indian descent would be left in the hands of the First Nations' communities in the future.

**Senator Marchand:** I can go along with that for the future, but I am still confused as to what you said. Perhaps I am a little dense this evening, but what I thought I heard you say originally was that you know what the bill does, but you do not like what the bill does, and you acknowledge that it involves families and that that is wrong. It is wrong to say that the mother can come back but not your children. Your under-age children can come back and at some point when the band decides that you are not fit as members you have to get out. Those are possibilities, and I do not like splitting the families. What I heard you say is that you would like to see band membership accorded not only to the women but also to their families and grandchildren and whatever generation is entitled to membership and it should be done through the bill. Is that what you said?

[Traduction]

chez qui elle est empreinte d'une profonde émotivité. Nombreux sont ceux parmi nous qui connaissent un proche qui a perdu son statut parce que, femme, elle a épousé un non-indien. D'autre part, quelques-uns de nos frères qui se sont mariés à une femme qui n'était pas indienne lui ont, de ce fait, conféré le statut de membre de leur bande. Avez-vous dit que vous vouliez que les enfants et les autres descendants réintègrent la bande automatiquement.

**M. Mackay:** Je pourrais préfacer ainsi ma réponse: la discrimination fondée sur le sexe n'est que le symptôme d'un problème plus étendu. On pourrait dire du colonialisme qu'il est un mal et que ce mal doit être éraciné, dans tous le sens du mot. Je reviens maintenant à la loi. Nous avons dit au gouvernement fédéral qu'il faudrait supprimer dans la loi toute discrimination fondée sur le sexe. Nous lui avons dit, et cela sans détours: vous avez créé un problème, c'est à vous de le résoudre. Le gouvernement fédéral a dit qu'il supprimerait toute discrimination fondée sur le sexe; nous allons réinscrire les femmes qui sont devenues les victimes de cet article en particulier—l'alinéa 12(1)(b); nous allons leur faire recouvrer leur statut d'Indien et leur affiliation à la bande. Nous accorderons le statut du traité à leurs enfants. Il incombera aux membres de la bande, de les accepter comme membres. S'ils ne l'ont pas fait dans un délai de deux ans, les enfants recouvreront leur affiliation à la bande, automatiquement.

Nous disons en somme que, si c'est ainsi que le gouvernement fédéral entend réparer les torts qu'il a causés, une complète réintégration s'impose. Voilà le but ultime poursuivi par les Premières Nations. C'est ce que nous envisagerons pour l'avenir, une fois que l'autonomie politique nous aura été reconnue par la Constitution. Notre objectif final est de rapatrier tous nos citoyens. En vertu des critères d'affiliation et de développement auxquels souscriront les bandes, certaines accueilleront des membres qui sont exclus en vertu du présent projet de loi. Les règles établies par les bandes, l'intention des membres et de toute autre personne que les bandes et les communautés souhaitent inscrire sur leurs listes, doivent être reconnues également et au même titre dans le registre fédéral des Indiens. La réintégration complète de toutes les personnes de descendance indienne serait laissée, à l'avenir, aux communautés des Premières Nations.

**Le sénateur Marchand:** Je puis admettre cela pour l'avenir, mais je ne suis pas encore fixé sur ce que vous avez dit. Ce soir, je suis peut-être un peu lent à saisir, mais je croyais vous avoir entendu dire tout d'abord que vous connaissiez l'effet du projet de loi, que vous n'aimez pas cet effet, que vous reconnaissez qu'il engage les familles et que cela est répréhensible. Il n'est pas juste de dire que la mère peut réintégrer la bande, mais non vos enfants. Les enfants en bas âge peuvent revenir et, si la bande décide plus tard qu'ils ne méritent pas de réintégrer la bande, il leur faudra partir. Ces choses peuvent se produire et je n'aime pas à démembrer les familles. Je vous ai entendu dire que vous aimeriez que la qualité de membre de la bande soit accordée, non seulement aux femmes mais aussi à leurs familles, petits-enfants et tous les autres descendants admissibles à ce titre, le tout sous l'égide du projet de loi. Est-ce bien ce que vous avez dit?



[Text]

**Mr. Mackay:** The present bill seems to imply that in order for us to wash our hands of the wrong that we have done we are going to confer status and membership back to the people who have wronged us. The children are going to be split up. Why are we splitting the families up? I understand that the government has taken that position. What I am saying is that the position of the Assembly of First Nations is that they want to bring all their people back but we can see that this is not going to happen soon. If we brought everybody back on the enactment we would have chaos in the communities. There has to be sensitivity to the communities as well.

I attended a meeting of the Council of the Six Nations over the weekend and the point was raised that all our lands have been taken away and where are we going to put our people. There has to be an orderly transition if there is going to be any justice done. We are looking at full reinstatement, and the bill does not say that. What I am expressing to you is that the end goal of the Assembly of First Nations is that they want to have the control of citizenship, and that means bringing all its members back. We are looking at this specifically as a transitional bill.

**Senator Marchand:** I can understand some of that. You asked the members of this committee to express their views and I will repeat my position again. I feel so strongly about the question of sex discrimination against our Indian women that I want to see it done away with by this bill. I am not too concerned about people coming back to the communities; let the chips fall where they may. I feel it is important to redress that fundamental wrong that was done to our Indian women and that we should not worry about housing and material things. My own reservation has very little land. That was the case 30 years ago. That is another question we should deal with as Indians. B.C. Indians have been involved in an ongoing fight over land. We definitely need more land and we will continue to fight for that.

However, on this issue of sex discrimination, I feel that we have to stick to the fundamentals and bring the women and children back. As you say, this may be a final colonial act in terms of the government. Then we can move on from there.

David Ahenakew, your president, is my old friend. He has heard me express my views before. I want to make it very clear to the AFN that I feel very strongly about aboriginal rights, land claims and all the other matters we have to take care of. I want to see meaningful band government with meaningful powers, but these are other matters that we can deal with down the road.

I know from my own experience in my own province that there will not be a great influx of people back to the reservations, because many are established in their own homes and it may be a matter of months or years before any changes are made.

When their status is restored, they will want to take advantage of education, health care, and those kinds of things, and I

[Traduction]

**M. Mackay:** Le présent projet de loi semble impliquer que, en vue de réparer les torts que nous avons causés, nous allons accorder le statut de membre aux personnes qui nous ont lésés. Les enfants vont être divisés. Pourquoi démembrons-nous ainsi les familles? C'est, si j'ai bien compris, la position que le gouvernement a prise. L'Assemblée des Premières Nations veut pour sa part rassembler tout son peuple mais elle sait fort bien que ce n'est pas pour demain. Si nous accueillons toutes les personnes prévues en vertu du projet de loi, nos communautés connaîtront la chose. Car il faut bien songer aussi aux diverses communautés.

J'ai assisté en fin de semaine à une réunion du Conseil des Six Nations. Notant que toutes nos terres nous ont été enlevées, le Conseil s'est demandé où nous allions placer tout ce monde. La transition doit se faire avec ordre, afin de ne léser personne. Nous envisageons une réintégration complète, que le projet de loi ne prévoit pas. Je dis en somme que l'Assemblée des Premières Nations souhaite ultimement avoir le contrôle de la citoyenneté et cela signifie qu'elle rassemble tous ses membres. Nous considérons le présent projet de loi comme une mesure de transition.

**Le sénateur Marchand:** Je vous comprends, en partie. Vous avez demandé aux membres de cette communauté d'exprimer leurs opinions et je dois vous réitérer ma position. J'accorde tellement d'importance à la discrimination fondée sur le sexe exercée contre les femmes indiennes que j'aimerais la voir supprimée par le présent projet de loi. Je ne me soucie pas outre mesure du retour des gens dans les communautés; arrive ce qui pourra sur ce point. Je crois qu'il est important pour nous de réparer le grave préjudice qui a été causé à nos femmes indiennes et de ne pas nous soucier du logement et des questions matérielles. Ma propre réserve possède bien peu de territoires. Il en était ainsi il y a trente ans. Voilà une autre question que nous devrions traiter en tant qu'indiens. Les Indiens de la C.-B. ont été engagés dans une interminable lutte territoriale. Il est évident qu'il nous faut des territoires plus étendus et nous continuerons de lutter pour les obtenir.

Toutefois, sur cette question de discrimination fondée sur le sexe nous devons, je crois, nous en tenir à la question fondamentale et ramener les femmes et les enfants dans nos communautés. Comme vous le dites, cela pourrait constituer, du point de vue du gouvernement, un ultime geste de colonialisme. Par la suite, nous passerons à autre chose.

David Ahenakew, votre président, est un vieil ami. Il m'a entendu déjà exprimer mon opinion. Je veux que l'APN comprenne l'importance que j'attache aux droits aborigènes, aux réclamations territoriales et à toutes les autres questions que nous devons régler. Je souhaite l'avènement d'un véritable gouvernement de bande, revêtus de pouvoirs réels, mais ce sont là d'autres questions que nous pourrions traiter un peu plus tard.

Je sais par expérience que dans ma propre province, il n'y aura pas un grand retour dans les réserves, parce que de nombreux indiens sont déjà installés dans leur propre maison. Il se peut qu'il faille des mois, voire des années, avant qu'il se produise un résultat sensible.

Lorsqu'ils auront recouvré leur statut, ils voudront avoir accès à l'éducation, aux soins de santé et ainsi de suite, et je

[Text]

agree they have to be provided. In conclusion, Madam Chairman, I want to emphasize that I feel so strongly about this matter and that we have to restore the status of Indian women.

**Senator Flynn:** I would first praise the witnesses for what I consider to be a most positive approach to the bill we are now studying. I believe it is the wish of all members of the committee to try to meet, as much as possible, your reasonable views which I detect in this brief.

At page 3 of your presentation you say:

The constitutional process in which the AFN participates has the right of self-government on top of its agenda. Our inherent right to self-government includes the exclusive jurisdiction over citizenship.

Without asking you to define precisely what you mean by self-government, because I know it would take some time, may I ask if you agree that the jurisdiction over citizenship which you want should be subject to the Charter of Rights and Freedoms as we find it in the 1982 Constitutional Resolution?

**Mr. Mackay:** Perhaps the question should have been phrased this way: Does the charter apply to band decisions on membership? If you are asking whether the charter recognizes the jurisdiction of First Nations over membership, my answer would be yes. That is what we understand by section 25 of the Charter.

If you are asking specifically whether section 15 of the Charter, which prohibits various kinds of discrimination, will apply to decisions made by bands exercising their inherent jurisdiction over membership, I believe the answer is that this was not the intention of the drafters of the Constitution.

**Senator Flynn:** Do you agree that, if we fail to pass this bill or an improved bill as of April 17, the courts of the land, including the Supreme Court of Canada—and for the time being that applies to you and all the Indian nations—might have to rule on the provision of the Indian Act which apparently—although it is not your view, but is the view, generally, of the legal profession—discriminates against women? It, in effect, says that an Indian woman who marries a white man loses her status, whereas an Indian man who marries a white woman does not and his wife acquires status.

**Mr. Mackay:** Before answering that question, let me continue my reflections on the charter. When I talk about the intention of the drafters of the Constitution, it is my understanding that they did not intend that any provisions of the charter would stand alone. Most of the provisions in the charter are alien in concept to the First Nations.

I am told that this is a result of the development of European and North American political culture away from the feudalism approaches that were in existence. Our cultures are

[Traduction]

trouve que c'est tout à fait normal. En conclusion, Madame le président, je tiens à insister sur l'importance que j'accorde à cette question et à répéter qu'il nous faut restituer à la femme indienne le statut qu'elle mérite.

**Le sénateur Flynn:** Je tiens d'abord à féliciter le témoin pour son approche particulièrement positive du projet de loi que nous étudions présentement. Tous les membres du Comité souhaitent, je crois, accéder autant que possible aux vœux raisonnables que vous avez formulés dans votre mémoire.

A la page 3 de ce mémoire vous dites:

Le droit à l'autonomie politique figure au premier plan de l'ordre du jour du processus constitutionnel auquel souscrit l'APN. Notre droit inhérent à l'autodétermination inclut la juridiction exclusive sur la citoyenneté.

Sans vous demander de définir avec précision ce que vous entendez par autodétermination, car je comprends qu'il faudrait pour cela un certain temps, puis-je vous demander si vous convenez que la juridiction que vous réclamez sur la citoyenneté devrait être subordonnée aux dispositions de la Charte canadienne des droits de la personne, dans la résolution constitutionnelle de 1982?

**M. Mackay:** Il aurait peut-être fallu formuler la question en ces termes: la Charte s'applique-t-elle aux décisions que la bande peut prendre au sujet de ses membres? Car si vous voulez savoir si la Charte reconnaît la juridiction des Premières Nations sur l'affiliation, je réponds oui. C'est ainsi que nous interprétons l'article 25.

Si vous demandez spécifiquement si l'article 15 de la Charte, qui interdit divers genres de discrimination, s'appliquera aux décisions prises par les bandes dans l'exercice de leurs compétences sur leurs membres, je crois que la réponse est que telle n'était pas l'intention des rédacteurs de la Constitution.

**Le sénateur Flynn:** Convenez-vous que si l'on n'adoptait pas ce projet de loi ou un projet de loi amélioré d'ici le 17 avril, les tribunaux du pays, y compris la Cour suprême du Canada—et pour le moment, du moins, cela s'applique à vous et à toutes les nations autochtones, se verraient peut-être obligés de prendre une décision sur la disposition de la loi sur les Indiens qui, apparemment, même si ce n'est pas votre opinion, malgré que ce soit l'avis général, de la profession juridique, est discriminatoire à l'égard des femmes? Cette disposition stipule en effet qu'une Indienne qui épouse un Blanc perd son statut, tandis qu'un Indien qui épouse une Blanche ne le perd pas et sa femme acquiert même le statut d'Indienne.

**M. Mackay:** Avant de répondre à cette question, permettez-moi de continuer mes réflexions sur la Charte. Lorsque je parle de l'intention des rédacteurs de la Constitution, je veux dire qu'à mon avis, ils ne voulaient pas que les dispositions de la Charte soient interprétées indépendamment l'une de l'autre. Sur le plan conceptuel, la plupart des dispositions de la Charte sont étrangères aux Premières nations.

On me dit qu'il faut en attribuer la cause à l'épanouissement de la culture politique européenne et nord-américaine à partir du féodalisme qui existait alors. Nos cultures sont fondées sur



## [Text]

based on the primacy of collective rights, collective ownership, and collective development of people.

In any case, the drafters recognized that they had to make revisions to ensure that, where there was conflict within the charter, the aboriginal rights would not be destroyed and that there would be no derogation from the aboriginal way of life. I believe that is repeated in Part II of the charter, which protects the aboriginal treaty rights and the charter itself. The protection section of the Constitution has to be taken into consideration.

Intermarriages, however, do happen. Bill C-31 does contain inequities which are very clear. It attacks children, which means it attacks our future. It will limit the Indian base in the future. This is done because they want to limit the federal responsibility. The bill is not acceptable if we are talking about termination.

There are inequalities built into the bill. The example I gave to the committee of the other place was that of an Indian man and an Indian woman both marrying non-Indians on the same date. In that instance, the white woman gets Indian status and the Indian woman loses hers. The Indian woman is banished from her community.

Bill C-31 would allow that Indian woman to rejoin the community. Under the dissent rule, the white woman who marries an Indian, by law, passes down 100 per cent Indian, whereas the Indian woman who has her rights restored only passes down 50 per cent.

So there are inequalities in the legislation as proposed.

**Senator Flynn:** Accepting your treatise that, by virtue of your treaties, section 15 of the Charter would not apply to you, what would happen if we simply continued the present situation? Do you think we should keep in place the situation whereby an Indian woman marrying a white man loses her status and a white woman marrying an Indian male gains Indian status?

**Mr. Mackay:** The question we have to ask ourselves is whether we are all heading toward the same goal in Canada. Are we all headed toward decolonizing the First Nations? Are we all saying that the Indian people should have the right of self-determination as First Nations in this country? Are we simply saying that while we will make decolonization statements on the one hand, we will tell the First Nations what they can do in certain respects.

Are we simply enlarging the playpen? Is that all we are doing? Are we continuing to keep the Indians in the playpen?

What the First Nations are saying is that we no longer want to play games in the playpen. We have our rights as distinct peoples in Canada. We should be able to govern ourselves. We should be able to look after our own people. We should be able to be self-sufficient in this country.

So long as there is legislation that impringes on the rights of Indian people, their right to self-determination, we are always

## [Traduction]

la primauté des droits collectifs; de la propriété collective; et de l'épanouissement collectif de la population.

De toute façon, les rédacteurs ont reconnu qu'ils devaient procéder à des remaniements pour s'assurer qu'en cas de conflit avec la charte, les droits autochtones ne seraient pas détruits et qu'il n'y aurait aucune dérogation au mode de vie des Autochtones. On retrouve ce soin dans la partie II de la Charte, qui protège les droits autochtones reconnus par traité et la Charte elle-même. L'article relatif à cette protection dans la Constitution a été pris en considération.

Les mariages interraciaux, toutefois, se produisent. Le projet de loi C-31 ne contient aucune injustice qui soit très flagrante. Il s'attaque aux enfants, ce qui signifie qu'il s'attaque à notre avenir. Il limitera le rayonnement indien dans l'avenir et ceci parce qu'il veut limiter la responsabilité du Fédéral. Ce projet de loi n'est donc pas acceptable si nous parlons d'extinction.

Il y a des injustices inhérentes au projet de loi. L'exemple que j'ai donné au comité de l'autre endroit était celui d'un Indien et d'une Indienne qui épousent des non-Indiens à la même date. Dans ce cas, la Blanche obtient le statut d'Indien et l'Indienne le perd. L'Indienne est bannie de sa communauté.

Le projet de loi C-31 permettrait la réintégration de l'Indienne dans sa communauté. En vertu de la règle de dissension, la Blanche qui épouse un Indien, devant la loi, devient Indienne à 100 p. 100, tandis que l'Indienne qui voit ses droits restaurés ne revient qu'à un statut de 50 p. 100.

Par conséquent, dans sa forme actuelle, le projet de loi comporte des injustices.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on accepte votre hypothèse selon laquelle, en vertu de vos traités, l'article 15 de la Charte ne s'appliquerait pas à vous, qu'arriverait-il si nous perpétuons simplement la situation actuelle? Croyez-vous que nous devrions conserver la situation où une Indienne qui épouse un Blanc perd son statut et une blanche qui épouse un Indien acquiert le statut d'Indien?

**M. Mackay:** Il faut nous demander si nous visons tous le même objectif au Canada. Voulons-nous tous décoloniser les premières nations? Prétendons-nous tous que la population autochtone devrait avoir le droit à l'auto-détermination à titre de premières nations du pays? Disons-nous simplement que tout en prêchant la décolonisation, nous dicterons aux premières nations ce qu'elles peuvent faire à certains égards.

Sommes-nous simplement en train d'alléger le sort aux autochtones? Est-ce tout ce que nous faisons? Est-ce que vous continuons à restreindre leurs mouvements?

Les premières nations affirment qu'elles ne veulent plus jouer le jeu sous la contrainte. Nous avons nos droits comme population distincte au Canada. Nous devrions pouvoir nous gouverner nous-mêmes. Nous devrions pouvoir nous occuper de notre propre population. Nous devrions pouvoir être autonomes dans ce pays.

Aussi longtemps qu'il y aura eu une loi qui entravera les droits de la population indienne, ses droits à l'autodétermina-



[Text]

going to have problems. We are going to have to cut those strings.

We cannot divorce citizenship from self-government. The First Nations will exercise self-government as it is recognized in the international community. We have a land base; we have distinct languages; we have a distinct culture.

To give us a little bit of this and a little bit of that to see how we make out is going to do a great deal of damage. We want the right to self-determination.

**Senator Flynn:** Are you suggesting that there is no common ground as between the First Nations and the balance of the population of Canada with regard to individual rights; that we do not see the matter of individual rights in the same way?

I realize that this bill, if passed, would result in the coming back into the Indian bands of a lot of people who are not now members, thereby depleting the present resources of the bands.

Assuming for the moment that there was no impact on property rights and that the bill simply set out that there was to be no discrimination on the basis of one's sex, would you not be in agreement? Is there not agreement between us that there should not be discrimination on the basis of one's sex?

If we work to correct the practical consequences of the bill arising from the fact that a lot more people would gain Indian status, would you see any problem with the idea of putting the Indian woman on the same footing as the Indian man?

**Mr. Mackay:** The question of equality has been a subject of discussion between the aboriginal peoples and the First Ministers of this country over the last two years. In those discussions, equality has always been on the agenda. There have been very serious attempts to include a special clause providing for sexual equality.

If what you are asking is whether there is going to be sexual discrimination—

**Senator Flynn:** I am just wondering whether the First Nations have the same concept in respect of sexual discrimination as is found in the Charter of Rights and Freedoms.

**Mr. Mackay:** We have discussed the implications of equality. Basically, our position is that sexual discrimination clauses have to be removed. We are saying that there should not be sexual discrimination.

**Senator Flynn:** You take the same position as we do in that respect.

**Mr. Mackay:** Yes. The Canadian government does not realize the complex societies we come from. We have two basic societies: one is the patrilineal society—and that is how we existed; the other is a matrilineal society, a society in which nothing goes on unless it is endorsed and sanctioned by the women of the community.

[Traduction]

tion, nous aurons toujours des problèmes. Il nous faudra couper ces liens.

Nous ne pouvons dissocier la citoyenneté de l'autonomie. Les premières nations exerceront l'autonomie comme le reconnaît la communauté internationale. Nous avons des terres, nous avons des langues distinctes; nous avons une culture différente.

Nous accorder des droits avec parcimonie nous causera de grands dommages. Nous avons le droit à l'autodétermination.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire qu'il n'y a rien de commun entre les droits individuels des membres des Premières nations et ceux du reste de la population du Canada; que nous n'envisageons pas la question des droits individuels de la même façon?

Je me rends bien compte que si ce projet de loi était adopté, un grand nombre de personnes qui ne font pas actuellement partie des bandes indiennes y reviendraient, ce qui épuiserait les ressources actuelles des bandes.

Présumons pour le moment qu'il n'y aurait aucune incidence sur les droits fonciers et que le projet de loi établirait simplement qu'il n'y aurait pas de discrimination fondée sur le sexe, seriez-vous d'accord? Ne sommes-nous pas d'accord qu'on devrait bannir la discrimination fondée sur le sexe?

Si nous œuvrons pour corriger les conséquences pratiques du projet de loi qui découleront du fait qu'un plus grand nombre de personnes acquerront le statut d'Indien, verriez-vous un problème quelconque à ce qu'une Indienne soit sur le même pied qu'un Indien?

**M. Mackay:** La question d'égalité a fait l'objet de discussions entre les peuples autochtones et les premiers ministres de ce pays au cours des deux dernières années. Dans ces discussions, l'égalité a toujours été à l'ordre du jour. On a vraiment essayé d'inclure un article spécial sur l'égalité sexuelle.

Si vous me demandez s'il y aura discrimination fondée sur le sexe—

**Le sénateur Flynn:** Je me demande simplement si les Premières nations ont le même concept de discrimination fondée sur le sexe que celui que l'on retrouve dans la charte des droits et libertés.

**M. Mackay:** Nous avons discuté des implications de l'égalité. Essentiellement, nous croyons qu'il faut retrancher l'article sur la discrimination fondée sur le sexe. Nous affirmons qu'on devrait bannir ce genre de discrimination.

**Le sénateur Flynn:** Vous adoptez donc la même position que nous à cet égard.

**M. Mackay:** Oui. Le gouvernement canadien ne se rend pas compte de la complexité des sociétés dont nous sommes issus. Nous avons deux sociétés fondamentales: une qui est patrilineaire—et c'est ainsi que nous avons existé; l'autre qui est matrilineaire, où rien ne se produit si ce n'est appuyé et sanctionné par les femmes de la communauté.

[Text]

In seeking the equality, both types of societies have to be changed. The basic position of the AFN is that there should be no discrimination on the basis of one's sex.

**Senator Fairbairn:** Chief Mackay, I want to thank you for the comprehensive and very helpful way in which these documents have been prepared, both those for this committee and those for use before the committee of the other place. Like Senator Marchand, I also am new and as such perhaps need a little more guidance than others. We are dealing here with an exceedingly sensitive and complex issue and one that is, as you will accept, difficult in some of the details for us to understand.

On page 5 of your submission you set out the position of the Assembly of First Nations in respect of the reinstatement of your citizens, and you go on to outline your proposed amendment to subsection 6(2) to correct what you believe to be discrimination built into the bill. I would ask you to take me through that amendment.

**Mr. Mackay:** We are now getting into the area where I have legal counsel. I can talk straightforward language. However, I will call upon Mr. Bill Taggart to take you through that specific matter.

**Mr. Bill Taggart, Counsel, Assembly of First Nations:** Madam Chairman, the amendment referred to is in the appendix at the end of the brief. It starts after page 9. The suggested amendment to extend restoration of status to all generations is at point C. We have suggested that the underlined words could be added to the existing section of the bill. We assumed that this would accomplish the objective.

**Senator Fairbairn:** Could you take me through those underlined words?

**Mr. Taggart:** Subsection 6(2) provides that a person is entitled to be registered if that person has one parent who is entitled to be registered. The reference in that subsection is to having a parent. So it is limited to the generation-after people who are restored by these amendments.

If an individual alive today has suffered discrimination because his or her grandparent was removed from the Indian register because of section 12(1)(b), they are not able to claim restoration of status under 6(2) as it is written in the bill. Therefore the words we propose would say that an individual would be entitled to restoration of status if his parent was entitled to status, or if his parent could claim an entitlement under 6(2).

If the question was whether or not an individual whose grandparent was discriminated against could claim, you would look to the intervening parent and say that that intervening parent was entitled to reinstatement under 6(2) and therefore the grandchild alive now would be entitled to restoration under 6(2).

**Senator Fairbairn:** And that is strictly status.

**Mr. Taggart:** That is all that section 6 deals with. If the implication of your question is whether it is connected with

[Traduction]

A la recherche de cette égalité, les deux types de sociétés doivent être changés. L'Association des premières nations croit fondamentalement qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination fondée sur le sexe.

**Le sénateur Fairbairn:** Chef Mackay, je veux vous remercier de ces documents qui ont été si minutieusement préparés et qui nous ont été fort utiles, à la fois à ce Comité et à ceux d'entre nous qui font partie du Comité de l'autre endroit. Comme le sénateur Marchand, je suis un nouveau venu ici et j'ai peut-être besoin de plus d'explications que les autres. Nous traitons ici d'une question excessivement délicate et complexe et, vous l'admettez, il est difficile pour nous d'en comprendre certains détails.

A la page 5 de votre mémoire, vous énoncez la position de l'Assemblée des Premières nations en ce qui a trait au droit de réintégration de vos citoyens, et vous poursuivez en proposant une modification au paragraphe 6(2) pour corriger ce que vous croyez être une discrimination dans le projet de loi. J'aimerais que vous m'expliquiez cette modification.

**M. Mackay:** Nous entrons dans un domaine pour lequel je me suis fait accompagner d'un conseiller juridique. Je puis donc parler avec assurance. Toutefois, je demanderai à M. Bill Taggart de vous expliquer l'affaire en détails.

**M. Bill Taggart, avocat, Assemblée des Premières Nations:** Madame la présidente, la modification dont il est question se trouve dans l'annexe au mémoire. Elle commence après la page 9. L'amendement proposé accordant le statut à toutes les générations figure en C. Nous avons proposé que les mots soulignés soient ajoutés à l'article actuel du projet de loi. Nous pensions que ceci serait conforme à l'objectif visé.

**Le sénateur Fairbairn:** Pourriez-vous m'expliquer ces mots?

**M. Taggart:** Le paragraphe 6(2) prévoit qu'une personne a le droit d'être inscrite si elle a un parent qui a ce droit. Il s'agit donc, dans ce paragraphe, d'avoir un parent; ce droit est limité à la génération qui suivra les personnes dont le statut aura été restauré par ces amendements.

Si une personne vivante aujourd'hui a souffert de discrimination parce que son grand-parent a été rayé du registre des Indiens aux termes de l'alinéa 12(1)b), elle ne peut prétendre à la restauration de son statut aux termes du paragraphe 6(2) tel qu'il est formulé dans le projet de loi. Par conséquent, selon ce que nous proposons, une personne aurait droit à réintégrer son statut si son parent avait droit au statut, ou si son parent pouvait prétendre à ce droit aux termes du paragraphe 6(2).

Pour savoir si une personne, dont le grand-parent avait fait l'objet de discrimination, pouvait prétendre à une restauration de son statut, il s'agirait simplement de remonter à son parent immédiat et de voir si celui-ci avait le droit d'être réintégré aux termes du paragraphe 6(2) et, dans l'affirmative, le petit-enfant vivant aurait maintenant lui aussi droit à la restauration de son statut aux termes du paragraphe 6(2).

**Le sénateur Fairbairn:** Et il s'agit de statut strictement.

**M. Taggart:** C'est tout ce dont traite l'article 6. Si vous pensez qu'il puisse être lié à l'adhésion, les règles de dérogation du



*[Text]*

membership, the default rules in the bill generally provide that band membership follows status.

Regional Chief Mackay has specified that where bands actually take control of their own membership codes, they will probably broaden membership to include individuals who might not even be caught by this provision, because they were omitted from a register for reasons other than sexual discrimination, such as being away at the time the people came around and counted the Indians in a given region. In some cases we know there are whole territories in which, apparently, there are no Indians, unless you go there.

**The Chairman:** May I ask a clarifying question at this point? Would you say that your suggested amendment, if adopted, would ensure that men and women would be treated equally in all respects—both men and women and their children and grandchildren? In other words, there would be no further differentiation between men and women, so far as entitlement is concerned? Or is there still some hiatus that we may not yet have grasped?

**Mr. Mackay:** Correct me if I am wrong in my reply, but we look at it this way: If you are an Indian, born with that birthright, that should be yours. Legislation should have nothing to do with that. We are looking at it in terms of the best people to be able to protect those interests for their people. For instance, I come from a community. My people in that community would be able to know who were their people, be able to accord them what was rightfully theirs, under every given circumstance, based on the community criteria that they have developed to protect the integrity of their community and their culture.

**The Chairman:** And the discrimination which has presently existed, as we know it exists, would be completely removed by the addition of the suggested amendment?

**Mr. Taggart:** No. The wording we have suggested would deal with the question of whether only a first generation child of someone who suffered discrimination was restored, and it would extend it to further generations. But it would not result in full restoration of everyone whose status has not been recognized.

**The Chairman:** In the past. It is not retroactive in that sense.

**Mr. Taggart:** The point I want to make is that subsection 6(2), is in addition, as it were, to the net of restoration that is set out in section 6(1) of the bill. Chief Mackay has already commented that there are a number of individuals who are not caught by that net. In particular, there are the individuals who were involuntarily enfranchised for reasons other than the ones that the bill contemplates, such as to join the Armed Forces, to join the clergy, to get a specific job, or to take a university degree. Unlike Bill C-47, the group of people whom we normally talk about as the involuntarily enfranchised are usually the spouses and children of men who are enfranchised, and they are not offered restoration under the bill. In addition, the net does not catch the group of people who were away from the

*[Traduction]*

projet de loi prévoient généralement que l'adhésion à la bande suit le statut.

Le chef régional Mackay a précisé que lorsque les bandes prendront effectivement le contrôle de leur propre code d'adhésion, ils élargiront probablement le concept de bande pour inclure ceux qui pourraient même n'être pas visés par cette disposition, parce qu'ils sont omis d'un registre pour des raisons autres que la discrimination fondée sur le sexe, comme le fait de ne pas avoir été présent lorsque certaines personnes sont venues compter les Indiens dans une région donnée. Dans certains cas, nous savons qu'il y a des territoires entiers où, apparemment, il n'y a pas d'Indiens, à moins qu'on ne s'y rende et qu'on constate le contraire.

**Le président:** Puis-je poser une question sur ce point? Diriez-vous que l'amendement que vous avez proposé, une fois adopté, ferait en sorte que les hommes et les femmes soient traités également à tous les égards—à la fois les hommes et les femmes et leurs enfants et petits-enfants? Autrement dit, il n'y aurait plus de distinction entre les hommes et les femmes, pour ce qui est des droits? Ou, y a-t-il encore quelque échappatoire dont nous n'ayons pas saisis l'existence?

**M. Mackay:** Dites-le moi si je me trompe, mais il me semble qu'aucun Indien ne devrait être privé de ses droits ancestraux. La loi n'a rien affaire avec cela. Nous voulons savoir qui est en mesure de mieux défendre les intérêts des autochtones. Par exemple, je suis moi-même originaire d'une collectivité. Les membres de ma collectivité devraient pouvoir identifier leurs concitoyens et leur reconnaître leurs droits légitimes, compte tenu des critères établis par la collectivité afin de protéger son intégrité et sa culture.

**Le président:** Et la discrimination actuelle, puisque nous savons qu'elle existe, disparaître complètement si la modification proposée était ajoutée?

**M. Taggart:** Non, la modification que nous avons proposée vise à restituer leurs droits non seulement aux enfants des victimes de discrimination, mais à toute leur descendance. Elle n'aura pas pour effet de restituer intégralement leurs droits à ceux dont le statut n'a pas été reconnu.

**Le président:** Dont le statut n'a pas été reconnu par le passé. L'application n'est pas rétroactive dans ce sens.

**M. Taggart:** Ce que je veux dire, c'est que le paragraphe 6(2), de par son libellé, augmente l'éventail des Indiens pouvant bénéficier d'une restitution de leurs droits, selon le paragraphe 6(1) du projet de loi. Le chef Mackay a déjà fait remarquer qu'un certain nombre d'Indiens ne sont pas visés par cette dernière disposition; en particulier, ceux dont le nom a été involontairement omis pour des raisons autres que celles énumérées dans le projet de loi, comme le fait de s'enrôler dans les Forces armées, d'entrer dans les ordres, se trouver un certain emploi ou s'inscrire à un programme universitaire. À la différence du projet de loi C-47, les Indiens auxquels nous faisons habituellement référence lorsque nous parlons de ceux dont le nom a été involontairement retranché du registre, sont



[Text]

reserves, or from their traditional territories, when the status lists were prepared; and in some cases it means that whole tribes have never been acknowledged as status, and long lines of families that are completely integrated into Indian communities are not recognized.

**The Chairman:** If that situation were rectified—

**Mr. Taggart:** Chief Mackay is recommending, on the next page, at point E, that a special commission should be established to catch those people who are falling through the four and a half inch mesh.

**Senator Corbin:** I would like more explanation about the proposed membership commission to be jointly appointed by the Governor in Council and the Assembly of First Nations. Could you go beyond what you have said tonight, and what we have in print here, to explain to us the sort of mechanism, or rules or parameters, you would use to come to a determination of who should or should not be reintegrated into status?

**Mr. Mackay:** For the past 100 years the whole process has been based on a policy of assimilation. We think of the 1969 white paper on assimilation policy as one of the most flagrant attempts to terminate the special relationship between the Indian people and the federal government. It is under this premise that we have always worked with the federal government, realizing that we have to protect our integrity as Indian people. We have recommended that the commission assist people who have been wronged. We are dealing with people who will be discriminated against under specific parts of Bill C-31. There is no remedy at all for people who were left out and have no other recourse.

As Bill C-31 stands right now, it is not rebuttable at all. I give as an example some friends of mine in Manitoba. Two brothers are involved. At the time of the signing of treaties one brother was very suspicious of how the treaty would be carried out. After much deliberation he decided that he would not sign the treaty, whereas the other brother decided that he would sign it. Therefore, one brother is registered and the other is not. The brother who did not sign the treaty has no recourse. Such situations have to be remedied. Another such situation involves those people who had to leave behind their birthright in order to pursue a career and to take training at university. Many people said that they would not become, for example, a lawyer if it meant losing their birthright. People who joined the Armed Forces are taken into consideration, but what about the full blooded Indian who settled and developed some land only to be told at the signing of a treaty that he had to move to the reserve and who subsequently refused because he wanted to stay on his land? Such people do not fall into a professional category. If it was considered to be voluntary, what about the children of the people who opted out? Are we going to develop a process to remedy the situation for these people? They are

[Traduction]

plutôt les conjointes et les enfants des hommes dont le statut n'a pas été reconnu. Le projet de loi ne restitue pas leurs droits à ces Indiens. En outre, le paragraphe 6(1) ne tient pas compte des personnes qui étaient absentes de leurs réserves ou de leurs territoires traditionnels lorsque les listes ont été dressées; dans certains cas, des tribus entières et de longues lignées familiales tout à fait intégrées à des collectivités indiennes peuvent avoir été oubliées.

**Le président:** Si cette situation était corrigée—

**M. Taggart:** Le chef Mackay recommande, au point E de la page suivante, qu'une commission spéciale soit créée pour récupérer ceux qu'on a oubliés.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais avoir de plus amples explications sur la composition de cette commission dont les membres doivent être nommés conjointement par le gouverneur en conseil par l'Assemblée des Premières Nations. Pouvez-vous nous donner d'autres détails que ceux dont vous nous avez déjà fait part et qui figurent dans le document que nous avons en main, pour nous expliquer le genre de mécanisme, de règles ou de paramètres qui servira à déterminer qui veut se faire restituer son statut?

**M. Mackay:** Au cours des 100 dernières années, toutes nos relations ont été fondées sur une politique d'assimilation. Nous pensons que le Livre blanc de 1969 sur cette politique d'assimilation est l'une des tentatives les plus flagrantes pour mettre fin aux relations spéciales entretenues par le peuple indien et le gouvernement fédéral. C'est dans cette optique que nous avons toujours travaillé de concert avec le gouvernement fédéral, parce que nous savions qu'il nous fallait défendre notre intégrité en tant qu'Indiens. Nous avons recommandé que la commission vienne en aide aux Indiens victimes d'injustices. Nous sommes préoccupés par le sort des Indiens qui ont fait l'objet de discrimination en vertu de dispositions précises du projet de loi C-31. Il n'existe aucun recours pour les personnes qui se sont elles-mêmes exclues.

Le projet de loi C-31, dans sa version actuelle, ne prévoit aucune disposition à leur intention. Laissez-moi vous citer l'exemple d'amis que j'ai au Manitoba. Il s'agit de deux frères. Au moment de la signature des traités, l'un des deux se méfiait beaucoup de la façon dont le traité allait être appliqué. Après beaucoup d'hésitation, il a décidé de ne pas le signer, tandis que son frère a adopté la position contraire. Par conséquent, l'un des frères est enregistré, tandis que l'autre ne l'est pas. Celui des deux qui n'a pas signé le traité n'a aucun recours. Il faut trouver une façon de remédier à ce genre de situation. Le même problème se présente pour les personnes qui ont renoncé à leurs droits ancestraux afin de poursuivre une carrière ou de recevoir une formation universitaire. Beaucoup ont dit ne pas vouloir, par exemple, devenir avocats, s'il leur fallait pour cela renoncer à leurs droits ancestraux. Le projet de loi tient compte des personnes qui s'enrôlent dans les Forces armées, mais qu'en est-il des Indiens de sang pur qui s'établissent sur une terre et l'exploitent pour finalement se faire dire, au moment de la signature d'un traité, qu'ils doivent abandonner leur terre pour rejoindre la réserve? Qu'arrive-t-il s'ils refusent éventuellement de quitter leur terre? Ces Indiens ne font partie

[Text]

full blooded Indian people. These are the sorts of situations that have to be dealt with, and we are recommending that a special commission be organized to address these situations. If the legislation cannot be changed, we will have to find an alternative method whereby people will have some recourse.

The basic consideration of the government is to be fair and just in this legislation. If it is to be fair and just, we say that there has to be a mechanism to address these situations.

**Senator Corbin:** I appreciate that the thrust of your efforts is to get away as much as possible from government interference in the administration of your internal affairs. I do not know whether it is just a temporary gesture of compromise you are suggesting, but when you refer to the establishment of the membership commission you suggest that it be jointly appointed by the Governor in Council and yourselves. Why at this point in time do you want the government to be involved in this commission, considering that you want to get away from government interference?

**Mr. Mackay:** We must remember that we have a special relationship with the federal government. We are in a transitional phase right now with regard to this legislation. So until such time as the inherent right of self-government is fully recognized in the Constitution, and even after that, we will continue to work with the federal government on that special relationship. According to the bill the federal government wants to keep track of trustees and who they are a trustee for. We say that this is something that must be worked out between ourselves and the federal government.

**Senator Corbin:** What type of persons would you recommend that the government appoint to this commission—people inside the department or people unrelated to the department?

**Mr. Mackay:** I could name a number of people whom we do not want on the commission.

**Senator Corbin:** That is fair. You are suggesting that we seriously consider your proposal and, of course, we have to ask ourselves what will be the final outcome. If you feel that there are certain types of people you do not want to see on this commission I think we ought to be informed of them as well, without prejudice to them.

**Mr. Mackay:** First the government and the Assembly of First Nations would have to determine the best format for this commission. At the moment I am unable to say whether we would want somebody from outside the government or somebody from inside the government. Certainly, one person we would not want on the commission is the registrar. However, the makeup of the commission may vary from territory to territory.

**Senator Corbin:** Would it be one commission or a number of commissions?

[Traduction]

d'aucune catégorie professionnelle. Si leur refus est considéré comme volontaire, qu'en est-il de leurs enfants? Allons-nous trouver une solution au problème de ces Indiens qui sont de sang pur. Ce sont toutes ces situations qui doivent être prises en considération. C'est pourquoi nous avons recommandé la formation d'une commission spéciale. Si la loi ne peut être modifiée, nous devons trouver une solution pour offrir à ces Indiens un recours quelconque.

Si c'est vraiment par souci de justice que le gouvernement a proposé l'adoption de ce projet de loi, il lui faudra trouver un moyen de remédier aux problèmes dont j'ai fait mention.

**Le sénateur Corbin:** Je constate que vous orientez vos efforts de façon à échapper autant que possible à l'intervention gouvernementale dans l'administration de vos affaires internes. Est-ce donc simplement une volonté temporaire de compromis qui vous fait proposer la formation d'une commission dont les membres seraient nommés conjointement par le gouverneur général en conseil et votre organisme? Pourquoi voulez-vous maintenant que le gouvernement participe à cette commission, alors que vous vous êtes opposés jusqu'ici à toute ingérence gouvernementale?

**M. Mackay:** Il faut se rappeler que nous entretenons des relations spéciales avec le gouvernement fédéral. Nous sommes actuellement dans une phase transitoire avec la présentation de ce projet de loi. Aussi, jusqu'à ce que notre droit inaliénable à l'autonomie soit intégralement reconnu dans la Constitution, et même après, nous devons continuer à travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour maintenir ce lien particulier. Il ressort du projet de loi en question que le gouvernement fédéral veut garder le contact avec la population autochtone dont il assume la responsabilité. Or, nous croyons que nous devons négocier directement avec le gouvernement fédéral les modalités d'une entente à cette fin.

**Le sénateur Corbin:** Quel genre de personnes voudriez-vous que le gouvernement nomme à cette commission? Préféreriez-vous des représentants du ministère ou non?

**M. Mackay:** Je pourrais vous nommer un certain nombre de personnes que nous ne voudrions pas voir au sein de cette commission.

**Le sénateur Corbin:** Il est indispensable que nous le sachions, car si vous voulez que nous envisagions sérieusement votre proposition, il nous faut évidemment en prévoir à l'avance les implications. Si vous estimez que certaines personnes ne devraient pas faire partie de cette commission, je pense que vous devez nous en informer, sans préjudice pour elles.

**M. Mackay:** Le gouvernement et l'Assemblée des premières nations doivent d'abord déterminer la forme que devra idéalement prendre cette commission. Pour le moment, il m'est impossible de vous dire si nous voulons y voir quelqu'un du gouvernement ou de l'extérieur. Il est certain que nous n'aimons pas voir le registraire en faire partie. Par ailleurs, la composition de la Commission pourra varier d'un territoire à l'autre.

**Le sénateur Corbin:** S'agirait-il d'une seule commission ou de plusieurs?



[Text]

**Mr. Mackay:** It would be one commission but the membership would rotate depending on who is most qualified to deal with a particular area.

**Senator Corbin:** So you would do it on a regional basis. To your knowledge does there now exist somewhere else under another umbrella a commission of the type you are now proposing?

**Mr. Mackay:** Not to my knowledge.

**Senator Corbin:** So this is a totally new concept you are bringing forward?

**Mr. Mackay:** Yes.

**Senator Flynn:** You have mentioned that the membership of this commission would be jointly appointed by the Governor in Council and the Assembly of First Nations. Does the Assembly of First Nations consider that it can represent all the Indian nations of Canada?

**Mr. Mackay:** No. As I mentioned, the Assembly of First Nations is based on a United Nation's approach.

Let me refer back to the history a little bit in order to clarify your point. The Assembly of First Nations is a composition of Indians starting from the MicMacs, the Iroquois and so on. We represent different nations out across the prairies to British Columbia. If you look at the structure of Europe, you see all of these different nations in that one area. They are all different nations with different cultures, different languages and so on and so forth. That is what we have here in Canada. Therefore our understanding of our premise of how we represent people is that we have the Assembly of First Nations and all these different people can participate within that forum. They also have the right to exclude themselves. However, the majority of the Indian people in Canada are represented through the Assembly of First Nations.

**Senator Flynn:** When you say the majority, can you give us a figure? What would you say the whole Indian population of Canada is? I saw a figure of 400,000; 350,000 or something like that.

**Mr. Mackay:** Perhaps I could come up with some statistics.

**The Chairman:** If you could just give us a percentage.

**Mr. Mackay:** There are 575 bands.

**Senator Flynn:** Five hundred and seventy-five bands? Does that include the Inuit and the—

**Mr. Mackay:** No.

**Senator Flynn:** Only Indians?

**Mr. Mackay:** In our last assembly, there were around 400 bands represented.

**Senator Corbin:** You are talking about bands recognized by the federal government?

**Mr. Mackay:** Yes.

[Traduction]

**M. Mackay:** Il s'agirait d'une seule commission dont la composition varierait en fonction des compétences nécessaires pour régler les problèmes particuliers à chaque région.

**Le sénateur Corbin:** Cette composition dépendra donc des régions. A votre connaissance, existe-t-il ailleurs une commission comme celle dont vous proposez la création?

**M. Mackay:** Non, pas à ma connaissance.

**Le sénateur Corbin:** Ce que vous proposez est donc une innovation?

**M. Mackay:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez proposé que les membres de la commission soient nommés conjointement par le gouverneur en conseil et par l'Assemblée des premières nations. Celle-ci considère-t-elle pouvoir représenter toutes les nations indiennes du Canada?

**M. Mackay:** Non, comme je l'ai mentionné, l'Assemblée des premières nations est un organisme dont les méthodes s'apparentent à celles des Nations Unies.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière pour éclaircir ce point. L'Assemblée des premières nations est composée d'Indiens, en commençant par les MicMacs, les Iroquois, etc. Nous représentons différentes nations dont le territoire s'étend des Prairies jusqu'à la Colombie-Britannique. Notre situation s'apparente à celle de l'Europe où vous trouvez sur un même territoire différents pays dont les populations se distinguent par leur culture, leur langue, etc. Il en est ainsi pour nous au Canada. C'est pourquoi nous considérons que l'Assemblée des premières nations peut représenter le peuple indien, dans la mesure où toutes les nations ont, si elles le veulent, voix au chapitre au sein de cet organisme et peuvent aussi décider de ne pas en faire partie. Quoi qu'il en soit, la majorité des Indiens du Canada sont représentées au sein de l'Assemblée des premières nations.

**Le sénateur Flynn:** Combien d'Indiens constituent cette majorité? A combien s'élève, selon vous, l'ensemble de la population autochtone du Canada? J'ai lu quelque part qu'elle frôlait les 350,000 ou 400,000.

**M. Mackay:** Peut-être pourrais-je vous fournir certaines statistiques.

**Le président:** Si vous pouviez simplement nous donner un pourcentage.

**M. Mackay:** Il y a 575 bandes.

**Le sénateur Flynn:** Cinq cent soixante-quinze bandes? Est-ce que cela comprend les Inuits et les...

**M. Mackay:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Seulement les Indiens?

**M. Mackay:** Lors de notre dernière assemblée, 400 bandes s'étaient fait représenter.

**Le sénateur Corbin:** Vous parlez bien de bandes reconnues par le gouvernement fédéral?

**M. Mackay:** Oui.



[Text]

**Senator Flynn:** How many Indians, then, are represented in your assembly?

**Mr. Mackay:** When we started, we assumed that there would be the full component. However, certain provincial areas have excluded themselves. Certain groups have—

**Senator Flynn:** That is the point I am trying to make; how many would you say are outside your group?

**The Chairman:** How many people do the bands you represent involve, roughly?

**Senator Flynn:** In a percentage, or otherwise.

**Mr. Mackay:** Eighty per cent, or somewhere around there, you would look at under the umbrella of the Assembly of First Nations.

**Senator Flynn:** The group that appeared before us last night has completely different views on this bill. Are you assuming that you represent them?

**Mr. Mackay:** No, they represent themselves.

**Senator Flynn:** They mentioned that they represented something like forty or seventy thousand, I think.

**The Chairman:** I think it was 70,000 they claimed to represent.

**Mr. Mackay:** It is hard to keep track on issues. People take different routes; that is their right.

**Senator Flynn:** Oh, I agree. However, if the department were to accept the amendment that you offer, it would be important to be able to say that the Assembly of First Nations represents all of the Indians of Canada.

**Mr. Mackay:** It would not be fair or just for me to say that the Assembly of First Nations represents all of the Indians of Canada.

**Senator Flynn:** Thank you very much.

**Senator Corbin:** Just following up on that point, can we take it then that the position that you have enunciated to us tonight, as well as the proposals, are the result of a large consensus within the bands who adhere to your group?

**Mr. Mackay:** The position I gave you is taken from what was agreed to at the Edmonton meeting on how to approach the whole question of discrimination, prior to the issuance of Bill C-47. We were opposing that. Since then, there were groups that strongly opposed that position, and there are groups that are not happy with the way the legislation is drafted. However, basically as the Assembly of First Nations, we must carry on the direction that was given to us. There are a lot of things that have come about since Bill C-47, so you will have presentations that will vary.

**Senator Corbin:** I suppose, too, that there may well be variations amongst the opinions expressed with regard to, on the one hand, the various types of discrimination. We used the generic term, sex discrimination, but really we are talking about basically three types of discrimination within that

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Cela représente combien d'Indiens?

**M. Mackay:** Lorsque nous avons commencé, notre intention était de réunir toutes les bandes. Mais certaines d'entre elles ont préféré ne pas faire partie de notre organisme. Certains groupes ont . . .

**Le sénateur Flynn:** C'est justement là où je veux en venir; à combien estimez-vous le nombre d'Indiens qui ne sont pas représentés au sein de votre organisme?

**Le président:** A combien s'élève à peu près le nombre d'Indiens appartenant aux bandes que vous représentez?

**Le sénateur Flynn:** En pourcentage ou en chiffres absolus.

**M. Mackay:** Environ 80 p. 100 des Indiens sont représentés au sein de l'Assemblée des premières nations.

**Le sénateur Flynn:** Le groupe qui a comparu devant nous l'autre soir avait une vision tout à fait différente de ce projet de loi. Prétendez-vous que vous les représentez?

**M. Mackay:** Non, ils se représentent eux-mêmes.

**Le sénateur Flynn:** Sauf erreur, ils ont mentionné qu'ils parlaient au nom de quelque 40 000 ou 70 000 Indiens.

**Le président:** Je crois que c'est 70 000 qu'ils ont prétendu représenter.

**M. Mackay:** Il est parfois difficile de suivre le fil. Les orientations diffèrent selon les gens. C'est leur droit.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, mais si le ministère voulait adopter l'amendement que vous nous présentez, il serait important de pouvoir dire que l'Assemblée des premières nations représente tous les Indiens du Canada.

**M. Mackay:** Je ne serais ni honnête ni juste si je disais que l'Assemblée des premières nations représente tous les Indiens du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Corbin:** Madame le président, j'aimerais poursuivre, si vous le voulez bien. Pouvons-nous en conclure que les idées comme les propositions, que vous avez exprimées devant nous ce soir, ont la faveur de la plupart des bandes qui font partie de votre groupe.

**M. Mackay:** Le point de vue que je vous ai exposé découle en grande partie de l'entente qui a été conclue à la réunion d'Edmonton, avant l'adoption du bill C-47, sur la façon d'aborder tout le problème de la discrimination. Nous n'étions pas d'accord sur le projet de loi C-47. Depuis lors, plusieurs groupes ont manifesté vivement leur opposition et il y en a plusieurs qui ne sont pas satisfaits de la façon dont la loi est formulée. Mais à titre de représentants de l'Assemblée des premières nations, nous devons agir selon les directives qui nous ont été données. Bien des événements sont survenus depuis le projet de loi C-47, voilà pourquoi les opinions varient.

**Le sénateur Corbin:** Je suppose aussi que vous ne vous attendez pas nécessairement en ce qui concerne, notamment, les divers types de discrimination. Il a été question de la principale forme de discrimination, soit celle qui s'exerce en fonction du sexe, mais en réalité, c'est plutôt de trois formes de discrimina-

[Text]

umbrella: There is marital discrimination; there is sexual discrimination per se and there is discrimination against infants or children. I suppose that there are varying shades of colours, whether you address one of these or other considerations.

**Mr. Mackay:** Yes.

**Senator Corbin:** However, over all, you have attempted to reflect all of these comments. Would that be a fair interpretation of your position?

**Mr. Mackay:** Yes.

**Senator Corbin:** Thank you.

**Senator Fairbairn:** Chief Mackay, I think I am clear on the status question but just for clarification, you have referred to this bill, as I think many of us do, as a transitional piece of legislation. On the question of the specific area of 12(1)(b)—because I know that it will come up again and again—I want to be clear on your thinking on this section which concerns the children of the automatically reinstated women; the status of those children vis-a-vis membership. Is it the position of the Assembly of First Nations that the transitional nature of this legislation means that, even though you do not like it, the difficulty with the automatic membership of the children is something that you are prepared to deal with in a transitional way right now? Or have I misread your position? Is that something that you are opposed to right now?

**Mr. Mackay:** I think the ideal scenario would be for the federal government to say to the Canadian people: "We intend to get out of the business of defining status or membership, or setting rules on membership." I think that would be the ideal thing. Then the responsibility of determining citizenship would lie with the people who are going to be impacted, who in turn could deal directly with the people who are affected and let the communities resolve those issues in every instance.

Right now, the bill splits the families. It victimizes the children in that regard. When we look at it as a transitional process, once we achieve that recognition of citizenship, we will set the house in order the way it is supposed to be set in order. However, with the bill the way it is at the moment, we must set the house in order as the federal government says, and we find it difficult to be able to have a house that will reflect what the First Nations is really all about.

With respect to the aspect of the children, I will give you an instance in my home community. They find that splitting the children is not their way of doing things. You are saying here that the federal government wants to resolve something. Now they are telling us that the children are going to be treated differently, and it is not right.

So, the bill is not good in all instances. We are saying that the bill goes a lot further than did Bill C-47.

**Senator Fairbairn:** It is an imperfect world.

[Traduction]

tion dont nous devrions parler: il y a d'abord la discrimination qui est liée aux mariages; il y a ensuite la discrimination en fonction du sexe et il y a enfin la discrimination à l'égard des enfants. Là encore, je suppose qu'il y a bien des divergences entre vous, selon que l'on traite d'une ou l'autre de ces cas.

**M. Mackay:** Effectivement.

**Le sénateur Corbin:** Mais, grosso modo, vous avez tenté de tenir compte de tous ces points de vue, n'est-ce pas?

**M. Mackay:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Merci.

**Le sénateur Fairbairn:** Chef Mackay, je comprends bien votre position au sujet du statut, mais j'aimerais avoir des précisions, si vous me le permettez. Vous considérez ce projet de loi, comme bon nombre d'entre nous, comme une mesure transitoire. Concernant l'alinéa 12(1)b) en particulier—car je sais que vous y reviendrez souvent—j'aimerais être bien sûr que j'interprète bien votre opinion sur cet article qui concerne les enfants des femmes qui sont automatiquement réinscrites et leur droit d'être réintégrés à la bande. En disant que cette mesure législative est transitoire, même si vous auriez peut-être préféré qu'il en soit autrement, l'Assemblée des Premières nations admet que la réintégration automatique des enfants des femmes réinscrites est pour l'instant, une mesure transitoire, n'est-ce pas? L'admettez-vous, du moins pour le moment?

**M. Mackay:** Idéalement, à mon avis, le gouvernement fédéral annoncerait au peuple canadien: «Nous n'avons plus l'intention de chercher à définir le statut des Indiens ni d'établir des règlements sur les conditions d'appartenance à leur bande.» Ce serait l'idéal. La décision concernant les modalités d'appartenance ethnique relèverait alors des peuples intéressés, qui, dans les circonstances, transigeraient directement avec les personnes en cause. Ces questions seraient toujours tranchées par les groupes concernés.

Actuellement, le projet de loi divise les familles. Il cause préjudice aux enfants. Mais si le projet de loi doit être transitoire, une fois que nous aurons acquis le droit de trancher nos questions de citoyenneté, nous réglerons nos affaires comme il se doit. Mais si le projet de loi est adopté tel que formulé actuellement, nous devons régler nos affaires comme le gouvernement fédéral l'entend, et nous avons de la difficulté à nous faire à l'idée que nous ne pourrions pas le faire dans le sens des aspirations des Premières nations.

En ce qui concerne les enfants, je vous parlerai du cas concret de ma propre localité. Chez nous, on pense qu'il n'est pas bon de séparer les enfants. Vous prétendez que le gouvernement veut apporter une solution. Maintenant, on nous dit que les enfants ne seront pas tous traités sur un pied d'égalité, et ce n'est pas correct.

Ce projet de loi n'a donc pas toutes les vertus. Nous croyons qu'il est encore pire que le projet de loi C-47.

**Le sénateur Fairbairn:** Nous ne vivons pas dans un monde parfait.



[Text]

**Mr. Mackay:** Yes. We made suggestions as to amendments that we can start building on, but basically it is a transitional bill.

**Senator Marsden:** Chief Mackay, I would like to go back to the exchange you had with Senator Flynn concerning the Charter of Rights. On page 5 of your brief, in the second paragraph, you state:

—the federal government cease its involvement in any way in the determination of our citizenship;

I am sure I do not have to tell you that clause 15 is a result of the arguments and struggle against a discriminatory culture to which the Charter of Rights applies. I wonder if you could expand on the way in which the Assembly of First Nations sees the protection of the rights of minorities. You have made several references to the traditional, collective decision making, and so forth, but given that the spirit of the Charter of Rights is the protection of minority rights, how would those rights be protected if clause 15 did not apply to such things as band membership?

**Mr. Mackay:** Could you clarify what you mean by the word "minorities"?

**Senator Marsden:** Suppose the situation of Indian women were to be parallel to the situation of non-Indian women in this country—that is, there had to be a tremendous struggle to get equality in the Charter of Rights and Freedoms because there was no immediate recognition of that need at all. Suppose there was a group of Indian women who also felt that they were being discriminated against; they would not, under your argument, have the protection of the charter.

I wonder if you could explain to me what kind of protection they might have.

**Mr. Mackay:** First of all, we have been perceived to be a very discriminatory people. The Canadian public says that Indian people are the worst discriminators there are. That is the perception of the Canadian public.

Without the public realizing it, the federal government has imposed discriminatory legislation on our people for the last 100 years. We had no say in the development of the Indian Act, which perpetuated the problem we have right now. We never had minorities within the Indian community. Let me give you an example of that.

When I was young I never had to open doors for women. I was taught that women could open doors as well as men could, but as soon as I was plucked from my home community and sent to a residential school, it took years for them to teach me that I had to open the door for women, which was totally opposite to what I was taught when growing up.

Our thinking and reasoning was along the lines that there was no need for any discrimination. We never talked about discrimination, because discrimination was not something we were raised with. So we now have to undo what is perceived to be discrimination.

[Traduction]

**M. Mackay:** Vous avez raison. Nous pourrions dès lors commencer à étudier nos amendements car ce projet de loi est transitoire.

**Le sénateur Marsden:** Chef Mackay, j'aimerais revenir à la discussion que vous avez eue avec le sénateur Flynn concernant la Charte des droits. Au deuxième paragraphe de la page 5 de votre mémoire, vous mentionnez:

que le gouvernement fédéral n'ait plus aucun droit de regard sur la détermination de notre citoyenneté;

Je n'ai sans doute pas besoin de vous dire que l'article 15 découle des arguments et des luttes menées contre les attitudes discriminatoires qui sont définies dans la Charte des droits. Je me demande si vous ne pourriez pas nous expliquer comment l'Assemblée des Premières nations envisage le droit des minorités. Vous faites maintes fois référence notamment au droit traditionnel de prendre des décisions en tant que collectivité, mais étant donné que la Charte des droits vise fondamentalement la protection des droits des minorités, comment ces droits seraient-ils protégés si l'article 15 n'incluait pas, par exemple, le droit d'appartenance aux bandes?

**M. Mackay:** Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par «minorités»?

**Le sénateur Marsden:** Supposons que les femmes indiennes devraient être traitées de la même façon que toutes les autres femmes de notre pays. Vous savez que les femmes ont mené une lutte acharnée pour que le droit à l'égalité soit reconnu dans la Charte des droits et libertés, car ce droit n'était pas explicite dans nos lois. Il pourrait arriver qu'un groupe de femmes indiennes se sentent, elles aussi, victimes de discrimination. Si l'on retenait votre argument, elles ne seraient pas protégées par la Charte.

J'aimerais que vous m'expliquiez quel genre de protection elles auraient alors.

**M. Mackay:** D'abord, on a toujours considéré que nous faisions de la discrimination. Le public canadien pense qu'aucun autre peuple ne fait autant de discrimination que les Indiens. Voilà l'impression qu'ont de nous les Canadiens.

Or, sans que le public s'en rende compte, le gouvernement fédéral a imposé à notre peuple des mesures discriminatoires depuis cent ans. Nous n'avons pas participé à l'élaboration de la Loi sur les Indiens qui a perpétué le problème auquel nous sommes actuellement confrontés. La collectivité indienne n'a jamais compté de minorités. Laissez-moi vous donner un exemple.

Lorsque j'étais jeune, je n'ai jamais dû ouvrir la porte devant une femme. On m'avait appris que les femmes pouvaient ouvrir les portes tout aussi bien que les hommes. Mais aussitôt que j'ai quitté ma localité pour aller dans un internat on m'a enseigné, pendant des années, qu'il fallait ouvrir la porte devant une femme, ce qui était totalement contraire à ce que j'avais appris dans mon jeune âge.

Selon nos principes, il n'y avait nul besoin d'établir une discrimination envers qui que ce soit. Nous ne parlions jamais de discrimination, parce que celle-ci était tout à fait étrangère à notre éducation. Il nous faut donc aujourd'hui revenir en



[Text]

Whether we like it today or not, in our Indian way of life there are strong traditions that are being followed. There are certain things that I have to accept in my community because that is the way things have always been. That is the way I have been asked to raise my children. There are certain things my father has taught me that I have to raise my children with. If my son screamed about that, I think I would be hauled into court, but that is the way I was raised.

I think the minority discrimination perception came about because of the legislation that is in place. It is a long road back.

I know that in my home community located in northwestern Ontario they want to maintain their way of life and preserve what they have seen as a society, which has been very cohesive and collective in its nature.

If I went back to my home community and asked the people there what the situation is for minority people, I would be run out of the community. We do not have minority situations in our communities.

**Senator Marsden:** Perhaps I have used a word which has distorted the question. Let me withdraw the word "minority".

In a situation where a significant group of people did not agree with a decision taken, and if women were in that group, how would the AFN see that issue being resolved? In other words, can you refer to a procedure which would resolve that issue? Is there some kind of voting procedure, or would that vary tremendously across the country, therefore not allowing one to make a general statement? Or how is that dealt with?

**Mr. Mackay:** The Assembly of First Nations is not in the habit of interfering with the community's way of life or how the community handles things. I believe that once the responsibility and accountability of the people themselves is in place, we will have no problem and our people will not have to worry about discrimination. The perception of discrimination has been perpetuated by the current legislation. It has been built in.

**Senator Marsden:** I understand that.

**Mr. Mackay:** The community-based decision will be that there will be no discrimination.

**Senator Robertson:** Where is what we call in our society the appeal process? We can appeal to the Charter, if there is discrimination. You, rightly so, are moving towards self-determination, self-government, but where in that scheme of things does one appeal a discriminatory decision.

If I understood you correctly, you do not want to be bound by the Charter, but whenever there is a large number of people living together there will be instances of certain groups feeling that they have not been dealt with fairly. So to whom would they turn? We can turn to the Charter. To whom would they turn?

**Mr. Mackay:** One of the things we have taken as part of citizenship rights is that individuals or groups of people will

[Traduction]

arrière pour nous débarrasser de ce qui est perçu comme de la discrimination.

Que nous le voulions ou non, notre mode de vie est encore de nos jours empreint de solides traditions. Il y a certaines façons de faire qu'il me faut accepter dans ma collectivité, car elles ont toujours existé. Je dois, par exemple, élever mes enfants d'une certaine façon. En effet, mon père m'a enseigné certaines choses que je dois transmettre à mes enfants. Si mon fils s'y opposait, je crois que je serais traduit en justice, mais c'est comme cela que j'ai été éduqué.

Selon moi, si on nous taxe de discrimination envers les minorités, c'est en raison des lois qu'on a établies. Cela remonte à très loin.

Je sais que les gens de ma collectivité qui se trouve dans le nord-ouest de l'Ontario, veulent préserver leur mode de vie et ce qu'ils considèrent comme une société très harmonieuse et unie.

Si j'allais demander à ces gens ce qu'est la situation des groupes minoritaires parmi eux, on me chasserait aussitôt. Il n'y a aucune minorité au sein de nos collectivités.

**Le sénateur Marsden:** Peut-être ai-je utilisé le mauvais terme. Laissez-moi retracter le terme «minorité».

Comment l'APN agirait-elle dans une situation où un groupe nombreux de gens, comptant, entre autres, des femmes, ne serait pas d'accord avec une décision prise? Par quel moyen pourriez-vous résoudre ce problème? Avez-vous recours au vote ou bien les méthodes employées varient-elles d'une région à l'autre du pays au point qu'il est impossible de parler en termes général?

**M. Mackay:** L'Assemblée des premières nations n'a pas l'habitude de s'ingérer dans les affaires d'une collectivité. Selon moi, une fois que la responsabilité des gens eux-mêmes sera établie, tous les problèmes seront réglés et notre peuple n'aura plus à s'en faire pour la discrimination. C'est la loi actuelle qui a perpétué cette idée de discrimination. Elle fait partie intégrante de la loi.

**Le sénateur Marsden:** Je comprends.

**M. Mackay:** La collectivité décidera qu'il n'y aura pas de discrimination.

**Le sénateur Robertson:** Qu'en est-il pour vous du mécanisme d'appel prévu dans notre société? Nous pouvons en appeler en vertu de la Charte en cas de discrimination. Vous vous acheminez, et avec raison, vers l'autonomie politique, mais que faites-vous de la possibilité d'en appeler d'un jugement discriminatoire.

Si j'ai bien compris, vous ne voulez pas être lié par la Charte, mais lorsqu'un grand nombre de gens vivent ensemble, il y a inévitablement des groupes qui se sentent lésés. Alors quel recours auront-ils? Nous avons la Charte, mais quel recours ont-ils?

**M. Mackay:** Nous avons, entre autres, prévu, comme partie intégrante des droits de citoyenneté, que tout particulier ou

*[Text]*

have recourse to appeal, and that will be established by the communities themselves. The appeal is going to be the central decision of all its members. It has to be agreed upon. Presently, the legislation leads off to somewhere where you could end up at the Provincial Court. I am working on getting some indication from across Canada from the Indian groups as to whether or not they want to have the appeal process dealing with registrars' decisions, omissions and so forth, and status questions, or do they want to go to the Provincial Court. I have asked the groups to give me some feedback on that. In terms of what we see, the first step is for an appeal and to impress upon each community that all appeals should be resolved by the community.

I had a meeting with the Six Nations group over the weekend and they have drafted up the way in which they want the appeal done. I presume they will be making their presentation to the standing committee. I was impressed with the type of appeal mechanism that they are going to put in place. The capability and the capacity for the communities to develop the appeal, the protestation mechanism and so forth, I think, will be very relevant and significant. We have a tradition in our society that the elders are very prominent in disputes, and I have great faith in that system. Throughout the years in my home community I have done it.

**Senator Corbin:** It is like the Senate. Is it always appreciated?

**Senator Flynn:** You are too young to say that.

**Mr. Mackay:** I did not want to make any references to Senator Marchand yet.

**The Chairman:** If there are no further questions, I should like to thank you, Chief Mackay and Mr. Taggart, on behalf of the members of the committee for a very able and comprehensive presentation this evening. It was very useful and helpful to us. We appreciate your being here.

**Mr. Mackay:** Thank you, Madam Chairman.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

groupe pourra interjeter appel et que chaque collectivité déterminera les dispositions à cet effet. Selon la loi actuelle, une personne peut être traduite devant la cour provinciale. Je rencontre ces temps-ci des groupes d'Indiens de tout le pays pour savoir s'ils désirent que le mécanisme d'appel s'applique, entre autres, aux décisions des registraires, aux omissions et aux questions de statut ou s'ils préfèrent s'en remettre à la cour provinciale. J'ai demandé aux groupes de me faire connaître leur avis à cet égard. D'après ce que nous savons déjà, on est en faveur de l'appel, mais on veut également faire pression auprès de chaque collectivité afin qu'elle règle elle-même tous les cas d'appel.

J'ai rencontré le groupe en fin de semaine dernière et il a fait une ébauche—je parle ici du groupe des six nations—sur la façon dont l'appel sera traité. Je présume que les représentants du groupe viendront témoigner devant le comité permanent. Le mécanisme d'appel qu'ils vont mettre en place m'a impressionné. Les collectivités auront, à mon avis, des moyens très pertinents et importants d'établir le mécanisme de protestation et d'appel. Conformément à la tradition dans notre société, les personnes âgées occupent une très grande place en cas de conflit et j'ai énormément foi en ce système. C'est ce que j'ai fait pendant toutes les années que j'ai passées dans ma collectivité.

**Le sénateur Corbin:** C'est comme le Sénat. Est-ce toujours apprécié?

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes trop jeune pour dire cela.

**M. Mackay:** Je ne voulais pas faire allusion au sénateur Marchand.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier, au nom des membres du Comité, le chef Mackay et M. Taggart de nous avoir présenté si clairement et complètement la situation ce soir. Votre témoignage nous a été très utile. Nous vous savons gré d'avoir accepté notre invitation.

**M. Mackay:** Je vous remercie, madame le président.

Le Comité suspend ses travaux.





## APPENDIX "3-A"

The following is a list of amendments to the AFN proposes Parliament make to Bill C-31.

*A. Preamble—Legislation not to Prejudice Constitution Process*

Whereas the First Nations have a right to self-government, including full control over the identification of the people who are part of each First Nations, and

Whereas the assumption of control by the Parliament of Canada over the identification of such persons cannot, in principle, be justified;

The following provisions are enacted in recognition of the rights of the First Nations and without prejudice to any constitutional discussions with respect to the recognition of this or other rights.

*B. Band-Determined Membership*

10. (1) The provisions of this Act dealing with the entitlement of any person to have his name entered in a Band list maintained by the Department shall not apply in respect of any band which exercises its right to control its own membership by establishing rules for itself in writing.

*C. Entitlement to Status of all Generations*

6. (2) Subject to section 7, a person is entitled to be registered if that person is a person one of whose parents is, or, if no longer living, was at the time of death entitled to be registered under subsection (1) or under this subsection.

*D. Band-Determined Membership to Automatically Confer Status*

6. (1)(g) That person is registered on a band list maintained pursuant to section 10.

*E. Membership Commission*

6. (1)(h) That person has been determined by a membership commission jointly appointed by the Governor General in Council and the Assembly of First Nations to be a person who was omitted from registration as an Indian in circumstances where other individuals in substantially the same situation were registered and who would, if alive after April 17, 1985, not otherwise have been excluded from registration of the Indian registry,

(i) a person, descended from a person or persons entitled to be registered under subsection (1) (h), who would be entitled after April 17, 1985, to be registered on the Indian registry if the ancestor or ancestors had been registered as Indians.

*F. Delete 10 (3) or at Least Amend (Acquired Rights)*

10. (3) Membership rules established by a band under this section may not deprive any person of the right to have his or her name entered on the Band list for that band by reason only of a situation which existed or an action which was taken with respect to that person before the rules came into force.

## APPENDICE «3-A»

L'APN propose que les amendements suivants soient apportés au projet de loi C-31:

*A. Préambule—La loi ne doit pas entraver le processus constitutionnel*

Attendu que les Premières nations ont droit à l'autonomie politique, y compris le plein pouvoir de décider qui fait partie de chaque première nation, et

Attendu que l'appropriation du pouvoir par le Parlement du Canada sur l'identification de ces personnes ne peut, en principe, être justifiée;

Les dispositions suivantes sont promulguées en reconnaissance des droits des Premières nations, sous réserve de toute discussion constitutionnelle sur la reconnaissance de ce droit ou d'autres droits.

*B. Droit d'appartenance aux bandes*

10. (1) Les dispositions de la présente loi qui traitent du droit de toute personne d'avoir son nom inscrit sur la liste d'une bande ne s'appliquent pas aux bandes qui jouissent du droit de contrôle sur leurs effectifs et qui les régissent au moyen de règles écrites.

*C. Transmissibilité absolue du droit d'inscription*

6. (2) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si un de ses parents a ou avait, au moment de son décès, le droit d'être inscrit en vertu du paragraphe (1), ou en vertu de ce paragraphe-ci.

*D. Droit d'inscription reconnu aux membres des bandes*

6. (1)g) elle est inscrite sur la liste d'une bande constituée en vertu de l'article 10.

*E. Commission sur l'appartenance aux bandes*

6. (1)h) Une commission sur l'appartenance aux bandes, dont les membres sont nommés par le gouverneur général en conseil et l'Assemblée des Premières nations, considère qu'elle n'a pas été enregistrée au même titre que d'autres personnes dans la même situation et dont le nom, si elle était encore vivante au 17 avril 1985, n'aurait pas été rayé du registre des Indiens.

i) elle descend d'une ou plusieurs personnes ayant droit à l'inscription en vertu de l'alinéa (1)h), et qu'elle a droit, après le 17 avril 1985, de se faire inscrire au registre des Indiens si son ancêtre ou ses ancêtres avaient été inscrits comme Indien.

*F. Biffer le paragraphe 10(3) ou au moins l'amender pour tenir compte des droits acquis*

10. (3) Les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu du présent article ne peuvent priver quiconque du droit d'avoir son nom consigné dans la liste de la bande en raison uniquement d'un fait ou d'une mesure relatifs à cette personne et antérieurs à leur prise d'effet.

*G. Band Authority Over Access to Reserve and Residence*

10. (2)(c) Provide for the orderly exercise of rights of access to the reserve, and the control of on-reserve residence of band members and other persons.

*G. Autorité de la bande sur l'accès à la réserve et le droit d'y résider*

10. (2)c) Voir à ce que le droit d'accès à la réserve et de résidence dans celle-ci, par les membres de la bande ou par d'autres personnes, s'exerce de façon ordonnée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Assembly of First Nations:*

Mr. Wally Mackay, Ontario Regional Chief;  
Mr. Bill Taggart, Counsel;  
Mr. Danny Gaspé, Parliamentary Liaison Officer.

### *De l'Assemblée des Premières Nations:*

M. Wally Mackay, chef régional pour l'Ontario;  
M. Bill Taggart, avocat-conseil;  
M. Danny Gaspé, agent de liaison parlementaire.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 26, 1985

Issue No. 4

**Fourth proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-31, "An Act  
to amend the Indian Act"

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 26 mars 1985

Fascicule n° 4

**Quatrième réunion concernant:**

La teneur du projet de loi C-31, «Loi modifiant  
la Loi sur les Indiens»



WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(or Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
( or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
(ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)(m) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 26, 1985  
(7)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 7:36 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Adams.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Native Council of Canada:*

Mr. Louis "Smokey" Bruyère, President;

Mr. Brad Morse, Legal Counsel.

*From the Indian Association of Alberta:*

Professor Leroy Littlebear, University of Alberta;

Mr. Sykes Powderface, Parliamentary Advisor, Stoney Band, Alberta.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Mr. Bruyère from the Native Council of Canada made a statement and with Mr. Brad Morse answered questions.

Professor Leroy Littlebear from the Indian Association of Alberta made a statement and with Mr. Powderface answered questions.

At 10:12 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 MARS 1985  
(7)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 19 h 36 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Adams.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Conseil national des autochtones du Canada:*

M. Louis «Smokey» Bruyère, président;

M. Brad Morse, conseiller juridique.

*De l'Association des Indiens de l'Alberta:*

Professeur Leroy Littlebear, Université de l'Alberta,

M. Sykes Powderface, conseiller parlementaire, Réserve Stoney (Alberta).

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-31 «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M. Bruyère, du Conseil national des autochtones du Canada fait une déclaration et, avec M. Brad Morse, répond aux questions.

Le professeur Leroy Littlebear, de l'Association des Indiens de l'Alberta fait une déclaration et, avec M. Powderface, répond aux questions.

À 22 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Tuesday, March 26, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee Legal on and Constitutional Affairs met this day at 7:30 p.m. to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before calling on the Native Council of Canada, let me briefly deal with the schedule that the committee is facing with respect to its hearings on Bill C-31.

We are trying to hear as many of the native groups as possible. We are doing our best to accommodate all of those who have asked to appear before the committee. Last week we had three meetings on the bill, and we are facing again this week another three meetings. This evening we will be hearing from two groups, the Native Council of Canada and the Indian Association of Alberta; tomorrow there will be two groups, the first of which will appear at 4 o'clock and the second at 5 o'clock; and on Thursday morning, we have one group listed as of this time, and that is the Native Women's Association of Canada. That meeting will be at our usual time of 9:30 on Thursday mornings.

While it has not yet been confirmed, the expectation is that the Senate will probably come back on Monday evening, next week being a shortened week on the parliamentary calendar. It is expected that Parliament will begin its Easter recess following the Wednesday sitting. It is expected, therefore, that the Senate will sit on Monday night, Tuesday afternoon, and Wednesday afternoon, before recessing for the Easter break.

In discussion with my very helpful steering committee—namely, Senator Nurgitz—it has been decided, in order to accommodate those who have requested to appear before the committee, to arrange for meetings on Monday afternoon from 1 o'clock to 4 o'clock; on Tuesday morning, from 9:30 to 11 o'clock; and Tuesday evening, when we will hear from at least one witness.

On the schedule that has been distributed, the Tuesday evening meeting is shown as commencing at 7:30. Senator Nurgitz has suggested that we perhaps start our evening meeting at 7 o'clock. I think everyone would appreciate starting a little earlier and being finished a little earlier. If it can be arranged, the time of the Tuesday evening meeting will be changed to 7 o'clock.

In addition to the various native groups listed, it may be that we will want to hear from some members of the legal profession on the constitutional aspects of the bill. I think it would be helpful if the committee were to have some independent advice in respect of the constitutional questions involved in this. We have not yet finalized arrangements in that regard. I hope to be in a position to report to the committee on that before the end of the week.

As can be seen, we have a rather full schedule between now and the Easter recess. It is a demanding schedule when viewed

## TÉMOIGNAGES

Le mardi 26 mars 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-31, modifiant la loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, avant de laisser la parole au Conseil national des autochtones du Canada, permettez-moi de vous dire quelques mots sur l'horaire du Comité pour ses audiences sur le projet de loi C-31.

Nous cherchons à entendre le plus grand nombre possible de groupes d'autochtones, et nous faisons de notre mieux pour répondre aux désirs de tous ceux qui nous ont demandé de comparaître. La semaine dernière, nous nous sommes réunis trois fois à propos de ce projet de loi, et aurons droit à une nouvelle réunion à ce sujet cette semaine. Ce soir, nous recueillerons l'avis de deux groupes: d'abord le Conseil national des autochtones du Canada, ensuite la *Indian Association of Alberta* (Association des Indiens de l'Alberta); demain, il y aura deux autres groupes, dont le premier comparaitra à 16 heures et le deuxième à 17 heures; et jeudi matin, il n'y a qu'un seul groupe d'inscrit pour l'instant, à savoir l'Association des femmes autochtones du Canada. Cette séance aura lieu à notre heure habituelle du jeudi matin, c'est-à-dire à 9 h 30.

Bien que cela ne soit pas encore confirmé, on s'attend à ce que le Sénat siège lundi soir prochain, la semaine prochaine étant écourtée sur le calendrier parlementaire. Il est prévu que le Parlement commencera son congé de Pâques après sa séance de mercredi. Le Sénat devrait donc siéger lundi soir, mardi après-midi et mercredi après-midi avant l'intersession de Pâques.

Après discussion avec mon très utile Comité de direction—à savoir le sénateur Nurgitz—il a été décidé, pour répondre aux désirs de ceux qui ont demandé à comparaître devant le Comité, d'organiser des séances lundi après-midi de 13 heures à 16 heures et mardi matin de 9 h 30 à 11 heures; en soirée également nous recueillerons le témoignage d'au moins un témoin.

Sur l'horaire qui vous a été distribué, la séance de mardi soir est prévue pour 19 h 30. Le sénateur Nurgitz suggère que nous commençons à 19 heures. Je crois que tout le monde sera d'accord pour commencer et finir un peu plus tôt. Si possible, nous avancerons donc à 19 heures, le début de la séance de mardi soir.

Il se pourrait qu'en plus des divers groupes d'autochtones inscrits, nous désirions avoir l'opinion de quelques avocats sur les aspects constitutionnels du projet de loi. Je crois qu'il serait utile que le Comité reçoive des avis indépendants au sujet des questions constitutionnelles en cause. Aucun arrangement définitif n'a encore été pris à cet égard. J'espère pouvoir faire rapport au Comité à ce sujet avant la fin de la semaine.

Comme vous le constatez donc, notre horaire est plutôt chargé d'ici le congé de Pâques. C'est même un horaire très

[Text]

in conjunction with meetings of other committees, and I want to thank those who have taken the time to be in attendance at our meetings.

I want to welcome this evening Mr. Smokey Bruyère, an individual who is no stranger to any of us. Mr. Bruyère is the President of the Native Council of Canada, on whose behalf he is making this presentation this evening.

**Mr. Louis "Smokey" Bruyère, President, Native Council of Canada:** Thank you, Madam Chairman and members of the committee. My name is Smokey Bruyère and I am the President of the Native Council of Canada. As such, I represent the interests of Canada's non-status Indian and Métis peoples.

The Native Council of Canada is the national association of Métis and non-status Indians in Canada. Our members have organized themselves into 10 provincial and territorial affiliates and hundreds of community-based locals.

Formed in 1971, the Native Council of Canada has been fighting, for 15 years now, for an end to the devious, paternalistic, and discriminatory provisions of the Indian Act.

It is the Native Council's constituency which is most directly affected by the government's proposed changes to the Indian Act. Indeed, instead of being called "An Act to amend the Indian Act," the bill could more properly be titled: "An Act with respect to certain non-status Indians."

This fact may come as a surprise to some of you. You may even be told the opposite by others who will be appearing before you. But let me make a simple point simply: Bill C-31 is intended to end the practice of dividing families and communities into status and non-status categories. It is also intended to restore rights to those denied same.

While the bill must be amended to accomplish these objectives, it is very important to remember that the primary target population of the bill is the non-status Indian people of this country. It is these people that I represent.

It is not my intention to go into Bill C-31 at any great length tonight. If our presentations before the House of Commons committee and our discussions with the minister are successful, the bill that you will be ultimately considering will be markedly different from the one now before the house.

What I would like to do is to lay the groundwork for the Senate's consideration of a revised bill. My comments will be brief. I believe the most important contribution I can make at this stage of the committee's work is to respond to your questions and establish a framework for the clause-by-clause review that the Native Council will be ready to discuss with you once the bill passes third reading in the House of Commons.

I refer you briefly to the background information that we have provided. You will find in that package a copy of the presentation I made to the House of Commons Standing Committee on Indian Affairs. You will, I trust, find that presentation a fair measure of our concerns with the Indian Act changes being proposed.

[Traduction]

exigeant, compte tenu des réunions des autres comités, et je tiens à remercier ceux qui ont trouvé le temps d'assister à nos réunions.

Je souhaite ce soir la bienvenue à M. Smokey Bruyère, qui n'est plus un étranger pour aucun d'entre nous. Il est le président du Conseil national des autochtones du Canada au nom de qui il comparaît ce soir.

**M. Louis «Smokey» Bruyère, président du Conseil national des autochtones du Canada:** Merci, madame la présidente et membres du Comité. Je m'appelle Smokey Bruyère et suis le président du Conseil national des autochtones du Canada. À ce titre, je défends les intérêts des Indiens et des Métis non inscrits du Canada.

Le Conseil national des autochtones du Canada est l'association nationale des Métis et des Indiens non inscrits du Canada. Nos membres se sont regroupés en dix (10) sections provinciales et territoriales et en centaines de sections locales.

Institué en 1971, le Conseil national des autochtones se bat depuis 15 ans déjà pour faire abolir les dispositions divisives, paternalistes et discriminatoires de la Loi sur les Indiens.

Les membres de notre Conseil sont les plus directement touchés par les changements que le gouvernement se propose d'apporter à cette loi. Et, plutôt que de s'intituler «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», le projet de loi C-31 devrait être nommé «Loi concernant certains Indiens non inscrits».

Cela peut en surprendre quelques-uns d'entre vous. D'autres témoins vous diront peut-être le contraire. Permettez-moi la simple remarque suivante: le projet de loi C-31 vise à mettre fin à une pratique qui divisait les familles et les collectivités en Indiens inscrits et non inscrits. Il vise aussi à réintégrer certains Indiens dans leurs droits.

Même si le projet devra être modifié pour atteindre ces objectifs, il importe de se rappeler que son public cible est la population des Indiens non inscrits du Canada. Ce sont ces gens-là que je représente.

Je n'ai pas l'intention ce soir de me pencher longuement sur le projet de loi C-31. Si les démarches que nous avons faites devant le Comité de la Chambre des communes et les discussions que nous avons eues avec le ministre portent fruit, le projet de loi que vous aurez en définitive à étudier sera très différent de celui dont la Chambre est présentement saisie.

Je voudrais plutôt aider le Sénat à se préparer à étudier un projet de loi révisé. Je serai bref. J'estime que la meilleure façon pour moi de contribuer aux travaux du Comité à cette étape-ci est de répondre à vos questions et de fixer un cadre à l'étude article par article du projet de loi, étude que le Conseil des autochtones sera disposé à faire avec vous après la troisième lecture à la Chambre des communes.

Je vous renvoie aux informations générales que nous vous avons transmises. Vous y trouverez une copie de mon intervention au Comité permanent des affaires indiennes de la Chambre des communes. Cet exposé, je l'espère, vous fixera les idées sur nos préoccupations relatives aux propositions de modification de la Loi sur les Indiens.



## [Text]

In addition, you have before you a copy of a background document, prepared in conjunction with the Native Council's land claim efforts, which provides a well-documented and well-framed discussion of the problems our people face in relation to Canada's "Indian Policy."

I have also provided you with copies of the Native Council's Special Report on Native People and the Constitution of Canada, prepared in 1981. I draw your particular attention to the first three chapters in that report, where you will find a summary description of who we are, our basic rights, and how we now relate, and wish to relate, to the wider legal and political system in Canada.

Chapter 3 should be of special interest to those of you who may be in some doubt as to the future of the Senate. The Native Council's mandate flowing from the recommendations made in that report has been to obtain special representation in a reformed Senate. Given the events of the last few months, you might well think that any success in this endeavour might be short-lived. After all, at the rate that your powers are being whittled away, all that might come of our success might be to add one forgotten people to one forgotten chamber. The fact that we have been traditionally known as Canada's forgotten people brings me to the point from which all of your deliberations on the Indian Act must begin.

Parliament has a special relationship with all Indian people by virtue of the historic obligations assumed by the Imperial Crown in 1763, in the course of treaty-making, and as reflected in the exclusive authority over "Indians and lands reserved for the Indians" set out in section 91(24) of the Constitution Act, 1867. As recently as March of 1983 this special relationship was reaffirmed in the same Constitutional Accord by which the first amendments to our new Constitution were made. I draw your specific attention to section 6 of that Accord, a copy of which is included in the background package.

Of course, the nature of this relationship has always been a matter of controversy. Despite our insistence that the special relationship exists regardless of specific federal legislation with respect to reserves, successive parliaments have allowed an ever-narrowing and ever-more restrictive interpretation of the relationship in the course of amending the Indian Act. To illustrate, I would remind you that many of our members, and in some cases whole communities, have treaty rights. Yet, these are rendered totally useless because the Indian Act, from, which we are and will likely continue to be excluded, is the only real vehicle south of the 60th parallel by which access to treaty rights can be obtained. From Confederation to the present, Parliament has enacted no less than 21 statutes amending or consolidating the Indian Act. In each case the definition of "Indian" has gotten progressively closer to meeting the ultimate ideology of assimilation that underwrites Canada's Indian policy and progressively further from the reality of Indian peoples and communities.

## [Traduction]

Vous avez également sous les yeux des copies d'un document d'information rédigé par le Conseil dans le cadre de ses revendications territoriales, qui analyse de façon systématique, preuves à l'appui, les problèmes auxquels notre population est confrontée sous le régime de la politique actuelle du Canada à l'égard des Indiens.

Je vous ai également procuré des copies du Rapport spécial de notre Conseil sur les populations autochtones et la constitution du Canada qui a été écrit en 1981. J'attire particulièrement votre attention sur les trois premiers chapitres de ce rapport. Vous y trouverez des indications sommaires sur ce que nous sommes, sur nos droits fondamentaux et sur le type de relations que nous avons et désirons avoir avec l'ensemble du système juridique et politique canadien.

Le chapitre 3 en particulier devrait intéresser ceux d'entre vous qui ont des doutes sur l'avenir du Sénat. Il est entre autre recommandé dans ce rapport que le Conseil des autochtones ait le mandat d'obtenir une représentation spéciale au sein d'un Sénat réformé. Compte tenu des événements des derniers mois, vous pourriez penser que toute réussite en ce domaine serait de courte durée. Après tout, au rythme où l'on vous retire des pouvoirs, notre réussite en ce domaine ne ferait peut-être qu'ajouter un peuple oublié à une chambre oubliée. Le fait que nous ayons traditionnellement été connus comme la population oubliée du Canada m'amène à ce que devrait servir de point de départ à toutes vos délibérations sur la Loi sur les Indiens.

En vertu des obligations historiques assumées par la Couronne impériale en 1763 dans l'élaboration de traités, le Parlement du Canada nourrit des relations spéciales avec la population autochtone, ce qui se reflète également dans le pouvoir exclusif que lui confère le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelles de 1867 relativement aux «Indiens et aux terres réservées aux Indiens». Aussi récemment qu'en mars 1983 cette relation spéciale a été réaffirmée dans le même accord constitutionnel en vertu duquel les premières modifications de notre nouvelle constitution ont été faites. J'attire spécialement votre attention sur l'article 6 de cet accord, dont vous trouverez copie dans votre pochette d'information.

Certes, la nature de cette relation a toujours été matière à controverse. En effet, bien que nous ayons insisté sur le fait qu'une relation spéciale existe par-delà toute législation fédérale particulière à l'égard des réserves, les législatures ont les unes après les autres interprété de façon de plus en plus étroite et restrictive la nature de ses relations au moment de modifier la Loi sur les Indiens. Je vous rappellerai, par exemple, que bon nombre de nos membres, et dans certains cas des collectivités entières, ont des droits issus de traités. Or, ceux-ci sont totalement inopérants parce que la Loi sur les Indiens, dont nous sommes et continuerons probablement d'être exclus, est la seule véritable voie d'accès, au sud du 60<sup>e</sup> parallèle à des droits issus de traités. Depuis le début de la confédération, le Parlement a adopté au moins 21 lois modifiant ou codifiant la Loi sur les Indiens. Chaque fois la définition du mot «Indien» s'est de plus rapproché de l'objectif d'assimilation poursuivi par l'idéologie qui sous-tend la politique du Canada à l'égard des Indiens, et s'est du même coup de plus en plus éloigné du vécu de la population et des collectivités indiennes.

*[Text]*

You might think that this time things would be different. You might think that assimilation is no longer the reigning ideology of the Government of Canada. You might think that, surely, on the 22nd try, Parliament will have reached sufficient maturity to end the tragic process of "defining-up" Indian peoples into status and non-status categories. Surely, after all this time, you would think that Parliament would have grasped, and be ready to articulate, the nature of its special relationship with all Canada's Indian people, status and non-status. Yet we in the Native Council have found that the special relationship exists in name only for our people. As some of you know, we have tried time and again to implement some forum, some process, some measure to articulate and give meaning to this so-called special relationship. In some respects our efforts were beginning to gain momentum. We even succeeded in having a special joint cabinet-native council committee established in 1978 to review the activities of federal departments and agencies with respect to Métis and non-status Indian concerns. Now even that minimal point of contact has been closed to us by the new government. We have only the constitutional process, which, by its own terms of reference, is not intended to reach or to alter the special relationship between Parliament and our people.

Now to the Indian Act. I think most of you would expect that at least here there would be some reflection of a special relationship. After all, Bill C-31 is intended to address directly the status of our constituency. Surely here you would expect some process, some forum, some commitment of involvement worthy of the "special relationship" label. Unfortunately, Bill C-31 offers our people little hope that a special relationship is finally emerging which can deal with the reality of Indian country.

There was no consultation with our people on the development of Bill C-31. There was no thought given to the needs of our organizations to assist our people in the transitions called for in the act. There is no policy on the possible creation of new bands and reserves for non-status or mixed status communities. There is, finally, no policy which reaches those of us who will either remain non-status or who, having regained some recognition of status, cannot return to the remnants of their homelands as represented by the existing 578 bands in Canada. Yet we will try to improve the bill. We will try to convince the House of Commons and the Senate that all forms of sexual and generational discrimination must be ended. We will try to ensure that reinstatement really is reinstatement and that it reaches all those denied recognition and denied access to their aboriginal and treaty rights. We will try to ensure that international covenants and the Charter are really respected and not merely paid lip-service to. We will also try to protect the autonomy of Indian communities in the area of membership for the future, just as we will fight for the right of each and every reinstated person to participate fully in the development of band membership systems. We will try. But will we succeed?

*[Traduction]*

Il n'en va plus ainsi aujourd'hui, penserez-vous peut-être. Vous seriez porté à croire que l'assimilation n'est plus d'idéologie dominante du gouvernement du Canada. Vous penseriez peut-être qu'au 22<sup>e</sup> essai le Parlement aura certainement acquis la maturité voulue pour mettre fin au processus tragique de «redéfinition» des populations indiennes en catégorie d'inscrits et de non inscrits. On serait peut-être en droit de penser qu'après si longtemps le Parlement aurait enfin compris et serait prêt à articuler la nature de ses rapports particuliers avec toutes les populations autochtones du Canada—inscrites ou non inscrites. Pourtant, nous du Conseil des autochtones avons constaté que cette relation particulière n'existe que sur le papier pour notre population. Comme certains d'entre vous le savent, nous avons essayé à maintes reprises de mettre en œuvre un forum, un processus, une mesure quelconque d'articulation et de signification de cette prétendue relation spéciale. Ainsi en 1978, nous avons réussi à faire mettre sur pied un Comité mixte spécial du cabinet et du Conseil des autochtones pour étudier la façon dont les ministères et organismes fédéraux répondent aux préoccupations des Métis et des Indiens non inscrits. Mais aujourd'hui le nouveau gouvernement nous refuse même un minimum de contacts. Il ne nous reste que le processus constitutionnel qui, par définition, n'a pas été conçu pour atteindre ou modifier les rapports spéciaux du Parlement avec notre population.

Venons-en à la Loi sur les Indiens. La plupart d'entre vous s'attendraient probablement à ce que ce texte-là en moins fasse écho à cette relation spéciale. Après tout, le projet de loi C-31 est censé viser directement le statut de nos commettants. On s'attendrait donc évidemment à trouver ici un certain processus, ou forum ou une promesse d'engagement à la hauteur de cette «relation spéciale». Malheureusement, ce projet de loi ne permet pas vraiment à notre population d'espérer l'émergence d'une relation spéciale qui tienne compte de la réalité indienne.

Il a été rédigé sans que notre population soit consultée. On ne s'est pas demandé de quoi nos organisations avaient besoin pour aider notre population à opérer les changements prévus par la loi. On n'énonce aucune politique sur la création possible de nouvelles bandes et réserves pour des collectivités D'autochtones noninscrites ou mixtes. Enfin, il n'y a aucune politique destinée à ceux d'entre nous qui, ou bien demeureront noninscrites ou qui, ayant retrouvé une certaine reconnaissance comme autochtone inscrit, ne peuvent retourner vivre parmi les restes de notre patrie que sont les 578 bandes existantes au Canada. Nous chercherons pourtant à améliorer ce projet de loi. Nous tâcherons de convaincre la Chambre des communes et le Sénat qu'il faut une bonne fois pour toutes mettre fin à toute forme de discrimination fondée sur le sexe ou sur l'âge. Nous chercherons à obtenir la garantie que la récupération des droits soit une vraie récupération, et qu'elle atteigne tous ceux que l'on refuse de reconnaître et qui sont dans l'incapacité d'exercer leurs droits ancestraux ou issus de traités. Nous nous efforcerons de faire respecter en actes, et pas seulement en parole, les conventions internationales et la Charte. Nous essaierons aussi de protéger l'autonomie des collectivités indiennes au chapitre des adhésions futures, tout comme nous nous battons pour que chacune des personnes réintroduites dans leurs droits aient le droit de participer pleinement au



[Text]

We face a real obstacle to success. The House of Commons is an institution based on government by the majority with tough rules of party discipline. There is an overwhelming government majority in the house and many new members have little or no interest or understanding in native affairs. Added to this is the government's commitment to amend the Indian Act as soon as possible, ostensibly on the ground that international covenants and the Charter of Rights demand it. So there is little chance that the commons will balk at passing the bill, even if we are not successful in obtaining the minimal changes that are required.

But what of the Senate? What role will you be playing in either affirming or undercutting the status and rights of our people, the poorest and most isolated, the neediest and most denied people in this country? The Native Council of Canada sees the Senate's role quite conventionally. The Senate is the chamber of sober second thought. It is the protector of the minority against the tyranny of the whimsical and hurried majority. Above all, it is a full, if often silent, partner in the special relationship that is supposed to exist with our people.

Over the next month or so and beyond, the Senate's commitment to this special relationship will be tested. Its capacity to meet its basic role in Canadian political life will also be on trial, especially if you are called on to intercede against the government of the day in amending the proposed bill to ensure that it meets its own objectives. The NCC will support the Senate throughout this period. As I said at the start, we are ready and willing to go through the bill line by line to explain its consequences for our people and where changes are required, as they surely will be.

It is our hope that major changes at the Senate will not be necessary. It is our hope that the minister and the standing committee of the House of Commons will hear us and make the appropriate changes before the bill reaches the Senate. But, frankly, we are not hopeful. We are too experienced in the Indian business for that. We are, after all, Indians.

**The Chairman:** Before we open the questioning, let me clarify a couple of comments you made in your presentation. On page 5 of your brief you remind us that many of your members, in some cases whole communities, have treaty rights and that those rights have been rendered useless because you have been excluded. You refer to 21 amendments to the statutes. Could you go over this part of your history and explain to us the terms of your treaty rights and how they were eroded. Can you give us some idea of the differences that occurred as a result of these amendments which have brought you to the position you are in today.

**Mr. Bruyère:** The government says that treaties made in pre-confederation time with bands in Southern Ontario and east are superseded by law. In those treaties it says that Indian

[Traduction]

développement des modes d'adhésion à une bande. Nous essaierons. Mais réussirons-nous?

Nous avons une gros obstacle à surmonter: la Chambre des communes est une institution fondée sur le gouvernement par la majorité et sur des règles très strictes en matière de discipline de parti. Or, le gouvernement dispose aujourd'hui d'une majorité écrasante à la Chambre et beaucoup des nouveaux députés n'ont que peu ou pas d'intérêt ou de compréhension pour les affaires autochtones. En outre, le gouvernement s'est engagé à modifier le plus vite possible la Loi sur les Indiens, sous prétexte que les conventions internationale et la Charte des droits l'exigent. Il y a donc peu de chances que les Communes refusent d'adopter un projet de loi, même si nous n'obtenons pas les changements minimaux voulus.

Mais qu'en est-il du Sénat? Renforcera-t-il ou affaiblira-t-il le statut et les droits de notre population, la plus pauvre et la plus isolée, la plus nécessiteuse et outragée au pays? Le Conseil national des autochtones du Canada se fait une idée classique du rôle du Sénat: c'est la chambre de la réflexion plus pondérée; c'est le protecteur de la minorité contre la tyrannie de la majorité capricieuse et pressée. Et surtout, le Sénat est partenaire à part entière, quoique souvent silencieux, de la relation spéciale qui est censée exister avec notre population.

Au cours du prochain mois et par la suite, le sérieux de l'engagement du Sénat à l'égard de cette relation spéciale sera mis à l'épreuve. Il s'agira aussi de voir s'il est capable de s'acquitter de son rôle fondamental dans la vie politique canadienne, notamment si on vous demande d'appuyer, contre le gouvernement en place, des modifications au projet de loi proposé de manière qu'il atteigne ses propres objectifs. Le Conseil appuiera le Sénat durant toute cette période. Comme je l'ai dit en commençant, nous sommes disposés à passer le projet de loi au peigne fin pour en expliquer les répercussions sur notre population, et pour montrer en quoi il doit être modifié, puisqu'il le sera de toute façon.

Nous espérons qu'il ne sera pas nécessaire de faire subir au Sénat des changements majeurs. Nous espérons aussi que le ministre et le Comité permanent de la Chambre des communes nous entendront et feront les changements nécessaires avant que le projet de loi n'atteigne le Sénat. Mais, en toute franchise, nous espérons contre toute espérance. Nous connaissons trop bien l'état du dossier. Après tout nous sommes des Indiens.

**La présidente:** Avant de passer aux questions, je voudrais clarifier une ou deux de vos remarques. A la page 5 de votre mémoire vous nous rappelez que beaucoup de vos membres, et parfois des collectivités entières, ont des droits issus de traités qui sont inopérants parce que vous avez été exclus. Vous parlez de 21 modifications à la loi. Pourriez-vous nous refaire cette partie de votre histoire et nous expliquer la nature des droits issus des traités et comment ils ont été érodés? Pouvez-vous nous dire en quoi les modifications qui vous ont conduit dans la position où vous vous trouvez aujourd'hui sont à la source des changements qui se sont produits.

**M. Bruyère:** Le gouvernement affirme que les traités conclus avant la confédération avec les bandes du Sud de l'Ontario et à l'Est ont été remplacés et annulés par la loi. Or ces traités



*[Text]*

peoples of the region and their natural descendents shall derive the benefits of those treaties. It says nothing about status Indians. Consequently, all the people who come from those regions and who are Métis or non-status are denied those rights because of the Indian Act. The Indian Act is for certain Indians, and that is what I am referring to.

**The Chairman:** So you are claiming that under the original treaties all Indians were included, but when they started to define "Indian" in the Indian Act, they left out a lot of people. Would you have been excluded in a later version of the Indian Act or was it in the very first version? It was in the very first enactment of the act that they started leaving out people. And that process continued until 1951 and even after that when the registers were compiled. People were left off the register for such reasons as they were not at home at the time or somebody in the community was mad at them and did not put them on the register.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, a couple of questions come to mind. Mr. Bruyère, I guess your argument, then, is in the definition sections, as to who would and who would not be included.

**Mr. Bruyère:** No, that is not out contention at all. Our contention is that all Indian people assume their birthright, in the sense that it is their birthright to go back to their community if they so desire.

**Senator Nurgitz:** And you are saying that Bill C-31 does not cover that?

**Mr. Bruyère:** No, it doesn't. The bill only covers 16,000 status Indian women.

**The Chairman:** I know you cannot give an exact figure, but what would be an approximate number, if it were to cover everyone that you think would be entitled to some recognition?

**Mr. Bruyère:** We have taken sample surveys among all of our provincial and territorial organizations, and, from them, samples right across the country. It came out to about 3 per cent of our people who would actually go back to their communities and live there. So you are not talking about the 10 per cent or 20 per cent that the minister is talking about. We are talking about only 3 per cent, in terms of the surveys we have taken.

**The Chairman:** You say that only 3 per cent might want to go back to the reservations, but there would be a larger percentage who would still like to be recognized.

**Mr. Bruyère:** That's right. I am Indian. I have always considered myself to be an Indian, and because I do not have a card with a number on it, that does not make me any less an Indian. I am still an Indian; but I am not, in terms of what the government says. An awful lot of our people just want to be able to say that, legally, they are Indians. There are only two programs available to Indian people off the reserve. There are really three, but at the end of this month one of them will disappear; so there will only be two. One is uninsured health ben-

*[Traduction]*

déclaraient que les populations indiennes de la région et leurs descendants naturels jouiraient des effets desdits traités. Rien n'était dit au sujet des Indiens inscrits. Par conséquent, la Loi sur les Indiens dénie ces droits à toutes les personnes qui viennent de ces régions ou qui sont des Métis ou des Indiens non inscrits. Cette loi ne vise que certains Indiens, et c'est à cela que je fais allusion.

**La présidente:** Vous soutenez donc qu'en vertu des traités originaux tous les Indiens étaient inclus, mais que lorsqu'on se mit à définir le mot «Indien» dans la Loi sur les Indiens on laissa de côté beaucoup de monde. Est-ce dans une version tardive de la Loi sur les Indiens que vous avez été exclus ou dans toute première version? C'est dans la toute première version de la loi qu'on s'est mis à exclure certaines personnes. Et cette tendance se maintint jusqu'en 1951 et même après cela lorsque les registres furent dressés. Certaines personnes ne furent pas inscrites par exemple parce qu'elles n'étaient pas chez elles à ce moment-là ou parce que quelqu'un dans la collectivité était fâché contre elles et a refusé de les inscrire.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, quelques questions me viennent à l'esprit. Monsieur Bruyère, vous tirez donc votre argument des articles de définition ayant trait à qui serait ou ne serait pas inclus.

**M. Bruyère:** Non, ce n'est pas du tout ce que nous soutenons. Nous soutenons que toutes les populations indiennes devraient pouvoir exercer le droit qu'elles ont de naissance, c'est-à-dire de retourner dans leur communauté si elles le désirent.

**Le sénateur Nurgitz:** Et vous dites que le projet de loi C-31 ne le permet pas?

**M. Bruyère:** C'est cela. Ce projet de loi ne vise que les 16 000 femmes indiennes inscrites.

**La présidente:** Je sais que vous ne pouvez nous donner un chiffre exact, mais combien le projet de loi toucherait-il de personnes s'il s'appliquait à toutes les personnes ayant selon vous le droit d'être reconnues?

**M. Bruyère:** Nous avons fait des sondages au sein de toutes nos organisations provinciales et territoriales et, à partir de ceux-ci, pour l'ensemble du pays. Nous avons trouvé qu'environ 3 p. 100 de notre population aimeraient retourner dans leur communauté pour y vivre. On est loin des 10 ou 20 p. 100 mentionnés par le ministre. Il ne s'agit que d'environ 3 p. 100 sur la foi des sondages que nous avons effectués.

**La présidente:** Vous dites que seulement 3 p. 100 aimeraient peut-être retourner sur les réserves, mais n'y en a-t-il pas un plus grand nombre qui aimeraient être reconnus.

**M. Bruyère:** C'est exact. Je suis Indien. Je me suis toujours considéré comme tel, et ce n'est pas parce que je n'ai pas de carte numérotée que je suis moins un Indien. Je suis encore un Indien, mais je ne le suis pas aux termes de ce que dit le gouvernement. Un grand nombre de nos gens aimeraient tout simplement pouvoir dire qu'ils sont légalement des Indiens. Les Indiens vivant en dehors des réserves ne sont admissibles qu'à deux programmes. En fait, il y en a trois, mais l'un d'entre eux disparaîtra à la fin du mois et il n'y en aura alors plus que

[Text]

efits and the other is post-secondary education. The third one was off-reserve housing, but that is disappearing at the end of this month. So we are not talking about large numbers.

**Senator Nurgitz:** You say that Bill C-31 redresses a grievance for about 16,000 people who should be covered by the Indian Act, and that will bring in 16,000 more.

**Mr. Bruyère:** Yes, if they want to.

**Senator Nurgitz:** How many are there of those within your group? You probably know that.

**Mr. Bruyère:** I do not know how many people I represent right across the country. I can give you an approximate figure that governments have been using for many years. We at the Native Council of Canada have always said up to one million. The Government of Canada, in its studies that it did in 1981, said it was anywhere up to three million. That is their figure, not ours. But in terms of people who actually want to go back, there are not many in that sense. May I add that one of the big problems is that in 1983, when we were looking at the question of sexual discrimination in the Indian Act, the government of the day produced a figure of 105,000 non-status Indian women. Now, all of a sudden, this government brings forward a figure of 68,000. We are talking of a figure much larger than 68,000 or 105,000. Even between the two governments of the day there is a discrepancy in terms of the figures they bring forward to the committee.

**Senator Flynn:** How many more people would you want to bring in under the act?

**Mr. Bruyère:** Anybody who feels it is his birthright and can prove it to the community's satisfaction. That is their birthright, and that is where they should be if they want to be. But you will not find that many people who actually want to go back there.

**Senator Flynn:** In principle, how many people do you estimate would be covered?

**Mr. Bruyère:** I would not have any idea, because there are people in this country who are part Indian, such as Pierre Trudeau, Peter Lougheed, and J. Richardson and Sons of Winnipeg, who are halfbreeds, and who are part Indian, who will not want to take advantage of this.

**Senator Flynn:** What would be entailed in their being able to claim Indian status? They would have the right to go back and live on the reserve?

**Mr. Bruyère:** Yes, if they wished.

**Senator Flynn:** And they would have the right to share in the assets of the band?

**Mr. Bruyère:** In the benefits of the band, yes.

**Senator Flynn:** You do realize that your view is opposed by many bands.

**Mr. Bruyère:** Oh yes, we are aware of that.

**Senator Flynn:** You do realize that your views are not shared and that there is no real consensus among the Indian

[Traduction]

deux. Le premier programme est celui des prestations de santé de non-assurés et l'autre celui de l'éducation postsecondaire. Le troisième touchait le logement en dehors de la réserve, mais n'existera plus à la fin du mois. Il ne s'agit donc pas d'un grand nombre.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que le projet de Loi C-31 redresse untort fait à environ 16 000 personnes touchées par la Loi sur les Indiens, ce qui gonflera le nombre de 16 000.

**M. Bruyère:** Oui, si elles le désirent.

**Le sénateur Nurgitz:** Combien y en aurait-il dans votre groupe? Vous le savez probablement.

**M. Bruyère:** je ne sais pas exactement combien de personnes je représente d'un bout à l'autre du pays. Je peux vous donner un chiffre approximatif que les gouvernements utilisent depuis de nombreuses années. Nous, du Conseil national des autochtones du Canada avons toujours dit jusqu'à 1 million. Dans certaines des études effectuées en 1981, le Parlement du Canada a dit que ce serait jusqu'à trois millions. C'est leur chiffre, pas le nôtre. Mais en ce qui concerne le nombre de ceux qui veulent réellement retourner, il n'y en a pas beaucoup. Je voudrais ajouter que l'un des gros problèmes est qu'en 1983, lorsque nous nous sommes penchés sur la question de la discrimination fondée sur le sexe dans la Loi sur les Indiens, le gouvernement a avancé le chiffre de 105 000 femmes indiennes non inscrite. Aujourd'hui tout à coup le gouvernement sort le chiffre de 68 000. Nous parlons d'un chiffre beaucoup plus important que 68 000 ou 105 000. Deux gouvernements successifs produisent au Comité des chiffres très différents.

**Le sénateur Flynn:** Combien de personnes en plus voudriez-vous que la loi vise?

**M. Bruyère:** Toute personne qui estime avoir un droit de naissance et qui peut en convaincre la communauté. C'est un droit de naissance et c'est là que ces personnes devraient être si elles le désirent. Mais il n'y aura pas tellement de gens qui voudront vraiment retourner sur les réserves.

**Le sénateur Flynn:** En principe, combien de personnes seraient à votre avis touchées?

**M. Bruyère:** Je n'en ai aucune idée, puisqu'il y a au Canada des personnes qui sont en partie indienne, comme Pierre Trudeau, Peter Lougheed et J. Richardson et Sons de Winnipeg, qui sont des métis, c'est-à-dire en partie indiens, et qui ne voudront pas en profiter.

**Le sénateur Flynn:** Qu'arriverait-il si ces personnes pouvaient se déclarer des Indiens? Elles auraient le droit de retourner vivre sur la réserve?

**M. Bruyère:** Oui, si elles le désirent.

**Le sénateur Flynn:** Et elles auraient le droit de partager les biens de la bande?

**M. Bruyère:** Au profit de la bande, oui.

**Le sénateur Flynn:** Savez-vous que beaucoup de bandes sont d'un avis contraire.

**M. Bruyère:** Oui, nous le savons.

**Le sénateur Flynn:** Vous savez que vos vues ne sont pas partagées et qu'il ne règne pas de véritable consensus chez les ban-



[Text]

bands about the enlargement of the application of the act and the sharing of the wealth or assets of the bands in general.

**Mr. Bruyère:** There is a very good reason for that. When you put forward a bill of this nature and you do not bring forward another bill to complement it in terms of the necessary resources for it, then all you are doing is making that band become very restrictive, because there is no guarantee that it will get extra land or that it will have additional resources for the community. So the government is forcing the Indian community to restrict its membership. I do not believe it is the band doing it willingly. I believe it is the government forcing the band to do so.

**Senator Flynn:** Do you believe there could be a consensus of the Indian bands as to the way the Indian Act could be amended in order to meet the requirements of the Charter?

**Mr. Bruyère:** I do not know if there is a way at all. It would be more appropriate to ask that of the minister of the department. After all, he has been giving out \$10 million a year to the bands to study changes to the Indian Act. Our organizations have not received any money whatsoever—not that they need it, but they have not received any kind of material help from governments to try to suggest changes to the act.

**Senator Flynn:** Do you suggest that it is only a financial problem?

**Mr. Bruyère:** I suggest that that is what the government is trying to make it.

**Senator Flynn:** The debate has been going on for some time. I do not say that it has been subsidized by the government, but in many instances there has been government assistance. Do you feel that \$10 million would allow a consensus to be formed among the Indian bands?

**Mr. Bruyère:** Oh no. I am not saying that. I am saying that they have been giving money to make changes. I do not think that the dollar figure is of any help. All I am saying is that, in terms of the last 10 years, the Indian people have been looking at different ways of changing the Indian Act.

**Senator Flynn:** But there has been no consensus.

**Mr. Bruyère:** I do not know if there has been or not. You may have heard something that I have not.

**Senator Flynn:** But you certainly know about the views of other bands.

**Mr. Bruyère:** Oh, yes.

**Senator Flynn:** You have seen the brief that was presented either here or elsewhere with regard to the former Bill C-47.

**Mr. Bruyère:** Yes, but I still contend that the reason you get a lot of people opposing additional people coming home is that the government is restrictive in terms of what it is allowing the community to do. If all I am going to do is allow you to sit in the Senate and not make any changes whatsoever, then that will not be very productive. But if we give you more power,

[Traduction]

des indiennes au sujet de l'élargissement de l'application de la loi et du partage des biens et des ressources de la bande, en général.

**M. Bruyère:** Il y a à cela une très bonne raison. Lorsque vous présentez un projet de loi de cette nature mais que vous n'apportez pas à l'appui un autre projet de loi pour le compléter du point de vue des ressources qui lui sont nécessaires, vous ne faites qu'inciter la bande à devenir très restrictive, car il n'y a aucune garantie qu'elle pourra s'adjoindre d'autres bandes, qu'elle pourra avoir des ressources additionnelles pour sa communauté. Le gouvernement force donc la communauté indienne à restreindre le nombre de ses membres. La bande ne le fait pas de son propre gré. Je crois que le gouvernement l'y contraint.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous qu'il pourrait y avoir consensus chez les bandes indiennes quant aux modifications à apporter à la loi sur les Indiens pour qu'elle devienne conforme aux exigences de la Charte?

**M. Bruyère:** J'ignore s'il existe vraiment un moyen. Il serait préférable de poser cette question au ministre. Après tout, c'est lui qui a donné 10 millions de dollars par année aux bandes, pour étudier les modifications à la loi sur les Indiens. Nos associations n'ont pas reçu un sou—non pas qu'elles en aient besoin, mais elles n'ont pas reçu d'aide pécuniaire de ce genre des gouvernements pour suggérer des modifications à la loi.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous que le problème soit uniquement financier?

**M. Bruyère:** Je crois que le gouvernement est en train d'en faire une question uniquement financière.

**Le sénateur Flynn:** Le débat dure depuis un certain temps déjà. Je ne dis pas qu'il a été subventionné par le gouvernement, mais dans plus d'un cas, il en a reçu l'assistance. Croyez-vous qu'une subvention de 10 millions de dollars nous vaudrait le consensus des bandes indiennes?

**M. Bruyère:** Non. Ce n'est pas ce que je dis. Je dis qu'on leur a donné de l'argent pour qu'ils apportent des modifications. Je ne crois pas que l'argent aide de quelque façon que ce soit. Je dis simplement que, au cours des dix dernières années, le peuple indien a envisagé différentes manières de modifier la loi sur les Indiens.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'y a eu sur ce point aucun consensus.

**M. Bruyère:** J'ignore s'il en a eu ou non. Peut-être l'avez-vous entendu dire mais moi, non.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous connaissez sûrement l'opinion d'autres bandes.

**M. Bruyère:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez vu le mémoire qui a été présenté ici ou ailleurs au sujet de l'ancien projet de loi C-47.

**M. Bruyère:** Oui, mais je prétends encore que la raison pour laquelle beaucoup de gens s'opposent à ce que d'autres reviennent chez eux, c'est que le gouvernement se montre trop contraignant dans l'attitude qu'il accorde à la communauté. Si je vous autorise seulement à vous asseoir ici, au Sénat, sans effectuer le moindre changement, vous ne serez pas d'une grande



[Text]

then you can become more productive. In the same way, if you give the band resources to be able to do what it wants to do, and has to do, for its people, then it can become more productive.

**Senator Flynn:** I am not sure that I follow your argument. Let us say it was only a question of accounting. If the government were to provide for an equalization payment of some kind, do you think that would solve the problem?

**Mr. Bruyère:** I do not think so.

**Senator Flynn:** That is the big difficulty. You have no confidence in the Senate, in the House or in Parliament. Let us say that we have confidence in you. Tell us what to do. You will be surprised, because if you ever find a solution that represents a consensus of the Indian bands, then I assure you that Parliament, the government of the day, and members of all parties would be only too happy to agree with your solution—if it really represented your collective view.

**Mr. Bruyère:** All I am talking about is in terms of our organization. I cannot speak for all Indians.

**Senator Flynn:** I realize that, but I am talking for the Senate.

**Mr. Bruyère:** I realize that. I cannot speak for what Indian bands are going to say, because I know what some of them have already said. In terms of this bill and of the dollars necessary to carry it out, if that is what is going to happen, what do people think? Do you think that you are going to flick your fingers and all of a sudden our people will appear? They are there now; they are doing something now. It is not a whole influx of new dollars. It is a matter of shifting things around and playing from one pot to another; it is not new dollars.

**Senator Flynn:** I am not too sure about that. If it was the only problem I am sure that it could be solved.

**Mr. Bruyère:** We have suggested to the standing committee in the other place that we go through it clause by clause.

**Senator Flynn:** I know, but clause by clause is no solution. The principle or the general lines of solution are the main questions.

**Senator Corbin:** I should like to ask the witness if Indian status without land has any real meaning.

**Mr. Bruyère:** It does to a lot of our people, yes. It does just to be able to say that you are Indian, to be able legally in this country to call yourself an Indian, when that is what you are but you cannot be called that because the government restricts you from doing that.

**Senator Corbin:** So there could well be two approaches to obtaining recognition as an Indian as far as your association is concerned.

**Mr. Bruyère:** That is right.

**Senator Corbin:** There would be the right to reintegrate a reserve, and then the absolute freedom to live outside the

[Traduction]

utilité. Mais si je vous accorde de plus grands pouvoirs, vous pouvez devenir plus productif. C'est un peu la même chose pour la bande à qui vous accorderiez les ressources nécessaires pour qu'elle puisse faire ce qu'elle veut et doit faire, pour son peuple; dans ces conditions, elle peut devenir plus productive.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas sûr de suivre votre raisonnement. Supposons que ce ne soit qu'une question de comptabilité. Si le gouvernement vous versait un paiement de péréquation quelconque, croyez-vous que cela résoudrait le problème?

**M. Bruyère:** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Flynn:** Là est la difficulté. Vous n'avez aucune confiance dans le Sénat, dans la Chambre ou dans le Parlement. Mais nous avons confiance en vous. Dites-nous quoi faire. Vous serez surpris. Car si vous trouvez un jour une solution à laquelle se rallient les bandes indiennes, je puis vous assurer que le Parlement, l'administration qui sera en place à ce moment là, et les membres de tous les partis ne seront que trop heureux de l'adopter, si elle représente vraiment la pensée collective.

**M. Bruyère:** Je ne puis me prononcer qu'au nom de mon association. Je ne saurais parler au nom de tous les Indiens.

**Le sénateur Flynn:** Je vous comprends, mais je parle au nom du Sénat.

**M. Bruyère:** Je le sais bien. Je ne peux parler au nom des bandes indiennes parce que je sais ce qu'elles ont dit déjà. Au sujet du présent projet de loi et du financement qui est nécessaire à sa mise en œuvre, si c'est là ce qui doit se produire, que pensent les gens? Croyez-vous qu'en claquant les doigts, nos gens aussitôt vont faire leur apparition? Ils sont déjà là; ils sont déjà occupés à quelque chose en ce moment. Il ne s'agit pas d'un nouvel influx de dollars. Il s'agit de transformer une situation; il n'est pas question de dollars.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en suis pas tellement convaincu. Si c'était là le seul problème, je suis sûr qu'il pourrait être résolu.

**M. Bruyère:** Nous avons suggéré au comité permanent de l'autre endroit d'étudier, le projet de loi, article par article.

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais cette étude article par article, n'est pas une solution, en soi. Les principes ou les lignes directrices de la solution sont le cœur de la question.

**Le sénateur Corbin:** Puis-je demander au témoin si le statut d'Indien, sans territoire, a quelque signification.

**M. Bruyère:** Aux yeux de beaucoup des nôtres, oui: il est important pour nous de pouvoir simplement dire que nous sommes Indiens, de pouvoir, légalement, dans ce pays, nous appeler Indiens, lorsque nous le sommes effectivement; mais nous ne saurions nous appeler ainsi, parce que le gouvernement nous en empêche.

**Le sénateur Corbin:** Il pourrait donc y avoir deux façons d'approcher cette reconnaissance du statut d'Indien, du point de vue de votre association.

**M. Bruyère:** C'est exact.

**Le sénateur Corbin:** Il y aurait le droit de réintégrer sa réserve, et, ensuite, la liberté absolue de vivre hors de la

[Text]

reserve while at the same time enjoying all of the benefits, programs, recognition, legal and otherwise, enjoyed by those who choose to live on the reserve.

**Mr. Bruyère:** No, we have not said that. What we have said is that those people who wish to take part of their birthright and go home should be able to take part in all of what you have said. Those other people who just want to be called Indians have only two programs available to them, and they can disappear just like the one the end of this month disappears, so there is no guarantee that they will get anything. In their own minds it settles a lot of questions for them in terms of the peace of their own minds to be able legally to call themselves Indians. It is quite something for an Indian person to live all his life an Indian and then all of a sudden not be recognized as an Indian any more just because of a piece of legislation.

**Senator Corbin:** I do not want to misquote you, but perhaps I could paraphrase what you say. You seem to be rather concerned at the haste with which this legislation may be going through the various legislative processes in the House of Commons and the Senate, bearing in mind your concern about majorities and that sort of thing. Leaving that sort of consideration aside, what sort of timetable do you feel we really need to do a good job on this legislation?

**Mr. Bruyère:** I think if you are going to do a clause-by-clause change of the act, such as the government has set out in the clauses they want to change, you will have to have people come in and really talk to you about each clause and how it affects their lives. In terms of the haste I have been concerned about and in terms of the presentation, let me point out that last week we had one day to appear before the standing committee of the other place, with all our people across this country, and this bill affects our people more than anybody, because it is reinstating some of our people to Indian status. We had one day. If you look at the list of witnesses from the last couple of weeks, and consider how many Indian bands and Indian groups have appeared before this committee, you can compare that with the one day we got in the Commons. We did not get into a clause-by-clause session with their standing committee, because there wasn't time. Even though the committee said they wanted to hear a clause-by-clause presentation, we have not yet received word as to whether we will be allowed to come back and give a clause-by-clause presentation of our thoughts on the bill.

The presentation that we did make last week took a whole day. We brought in people who will be directly affected by this legislation, those it will not affect and those it is likely to affect. We brought those people in so that the committee members could see these people right before them and hear from them just how this bill affects them. As I say, it took us a whole day to do that, but we still did not get into a clause-by-clause presentation. Now, we are talking about people this bill affects, whose lives it is going to change one way or another. I

[Traduction]

réserve, tout en jouissant de tous les avantages, les programmes, la reconnaissance légale et autres, qui sont accordés à ceux qui vivent dans la réserve.

**M. Bruyère:** Non, nous n'avons pas dit cela. Nous avons dit que les Indiens qui veulent participer à leurs droits innés, et retourner dans leur réserve, devraient être en mesure de participer à tous les avantages que vous venez d'énumérer. Les autres qui ne veulent, en somme, qu'être appelés Indiens, n'ont que deux programmes qui s'offrent à eux, et ils peuvent disparaître, tout comme celui qui disparaîtra à la fin de ce mois; de sorte qu'il n'y a aucune garantie qu'ils obtiendront quoique ce soit. Cela règle une foule de questions pour eux, car cela les rassure de pouvoir s'appeler légalement Indiens. C'est déconcertant pour un Indien de vivre toute sa vie en étant reconnu comme Indien et puis tout à coup, de cesser de l'être, à cause d'un simple projet de loi.

**Le sénateur Corbin:** Je ne voudrais pas mal rapporter vos propos, mais je vais essayer de répéter en d'autres mots ce que vous avez exprimé. Vous semblez plutôt préoccupé de la hâte avec laquelle cette mesure législative passe, l'une après l'autre, les étapes successives de la procédure législative: la Chambre des communes, le Sénat, etc. Vous vous inquiétez des majorités et de choses semblables. Mais écartant momentanément ce genre de considérations, quel échéancier vous semble indiqué pour l'étude de ce projet de loi?

**M. Bruyère:** Si vous allez procéder à une étude article par article en vue de modifier la loi, comme vous l'avez fait pour les dispositions que vous vouliez modifier, il vous faudra inviter les personnes concernées et vous entretenir avec elles des répercussions que ces modifications pourraient avoir sur leur mode de vie. Quant au souci que j'éprouve au sujet du traitement rapide de ce projet de loi, permettez-moi de vous signaler que la semaine passée, on nous a réservé une journée pour comparaître devant le comité permanent de l'autre endroit, avec toute notre population qui est disséminée par tout le pays, et discuter de ce projet de loi qui affecte notre peuple plus que tout autre, puisqu'il restitue à certains des nôtres le statut d'Indien. Nous avons eu une journée. Si vous consultez la liste des deux ou trois dernières semaines, vous verrez combien de bandes et de groupes indiens ont comparus devant le comité, et vous serez en mesure de peser l'importance de cette journée unique qu'on nous a accordée. Nous n'avons pas profité d'une séance ou l'on fait l'étude, article par article du projet de loi, avec le Comité permanent, parce que le temps manquait. Même si le Comité a dit qu'il voulait entendre un exposé de nos opinions, article par article, il ne nous a pas dit qu'il nous inviterait à nouveau pour exprimer notre façon de penser, article par article, au sujet de ce projet de loi.

Il nous a fallu une journée entière pour faire notre exposé, la semaine passée. Nous étions accompagnés de personnes qui étaient directement touchées par cette mesure législative. Il y avait aussi parmi les témoins certaines personnes qui ne le seront pas. Nous avons agi ainsi pour que les membres du Comité puissent entendre ces gens exposer de quelle façon ce projet de loi les affectera. Comme je l'ai dit, il nous a fallu pour elle une journée entière, mais nous n'avons pas amorcé l'étude, article par article, du projet de loi. Il s'agit de person-



[Text]

think you as committee members in the Senate should hear that kind of testimony. However, you are not going to get a chance to, and the other place is not going to get a chance to on their proposed schedule.

As I have said, the government has tried to change this 21 times before. Why not take a little bit more time and get it right?

**Senator Corbin:** You are not necessarily impressed, then, by the argument that because of the coming into force of the Charter and international covenants—

**Mr. Bruyère:** It does not affect it.

**Senator Corbin:** We should leave that aside and do a good job.

**Mr. Bruyère:** If you have read section 27, which Canada was found in breach of under the international covenant, this bill does not affect that. What it affected was that woman's right to live within her community. This bill does not touch that. This bill just gives some status back to some women. It does not affect the person's right to live in that community. This bill does not fulfill all the obligations of the Charter. It does fulfill some but not all.

**Senator Corbin:** This bill has also been looked upon—let me word this carefully—as an Indian woman's right to be integrated into her reserve. Let me try to be more specific in what I am throwing at you here. It has been mainly perceived out there in the public, by the press and by certain pressure groups, as a bill which addresses itself only to the special situation, status and circumstances of Indian women. Is it not more than that?

**Mr. Bruyère:** No. It gives the children status but it does not give the children any status in terms of the reserve, because those children can live on the reserve until they reach the age of maturity, but they cannot be band members until the band passes its band membership code. As I said earlier, if the government is not going to put forward a bill in terms of the dollars needed and necessary for the community to look after those people, those people in the band are being forced by the government to restrict the membership. I do not believe it is the community itself. I believe it is the government that is restricting those people and making them put forward their membership codes in a way that will be discriminatory against their own people. I do not believe it is the communities.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, did you want to interject?

**Senator Nurgitz:** Yes, unless somebody wanted to go ahead with something else.

**The Chairman:** Had you finished, Senator Corbin?

**Senator Corbin:** I have a few more questions, but I will let Senator Nurgitz go ahead.

**Senator Nurgitz:** I have two questions that come to mind. If the government gave the Indian bands all the money they wanted—

[Traduction]

nes qui seront affectées par ce projet de loi, dont le mode de vie sera modifié d'une façon ou d'une autre. Je crois qu'il serait utile pour vous, les membres du Comité sénatorial, d'entendre ce qu'ils ont à dire. Toutefois, si l'on en croit le calendrier qui a été proposé, vous n'en aurez pas l'occasion, non plus que les gens de l'autre endroit.

Comme je l'ai dit, le gouvernement a déjà, à 21 reprises, essayé de modifier cette loi. Pourquoi ne pas y consacrer un peu plus de temps et bien faire les choses?

**Le sénateur Corbin:** Vous ne prenez donc pas l'argument voulant que, étant donné la mise en application de la Charte et des accords internationaux...

**M. Bruyère:** Cela ne l'affecte en rien.

**Le sénateur Corbin:** Nous devrions laisser cela de côté et faire du bon travail.

**M. Bruyère:** Si vous avez lu l'article 27, que le Canada a violé en vertu du droit international, ce projet de loi ne s'y rapporte aucunement. Il s'agit du droit pour la femme de vivre au sein de sa communauté. Le projet de loi ne parle pas. Il ne fait que restituer un certain statut à certaines femmes. Il n'affecte pas le droit de la personne de vivre dans cette communauté. Ce projet de loi ne répond qu'à certaines obligations de la Charte.

**Le sénateur Corbin:** Ce projet de loi a aussi été considéré—laissez moi choisir soigneusement mes mots—comme une mesure législative accordant le droit à une femme indienne de réintégrer sa réserve. Laissez moi essayer de vous exprimer avec plus de précision ce que j'entends ici. Le public, la presse, et certains groupes de pression, ont vu dans cette mesure législative un projet de loi qui ne s'adresse qu'à une situation bien spéciale, le statut de la femme indienne et les circonstances qui entourent sa vie. N'y a-t-il pas plus que cela?

**M. Bruyère:** Non. Il accorde un statut aux enfants, mais il ne leur confère aucun statut du point de vue de la réserve. Car si ces enfants peuvent vivre sur la réserve jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de leur maturité, ils ne peuvent devenir membres de la bande que si elle leur confère le statut de membre de la bande. Comme je l'ai dit plus tôt, si le gouvernement ne veut pas présenter un projet de loi pour financer adéquatement la bande, qui doit prendre soin de ses membres, cette dernière se trouve contrainte par le gouvernement à restreindre le nombre de ses membres. Je ne crois pas que ce soit le fait de la bande elle-même. Je crois que c'est le gouvernement qui la gêne et la contraint d'accorder le statut de membre selon un mode qui est discriminatoire contre les siens. Je ne crois pas que ce soit les bandes elles-mêmes.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz, aviez-vous un mot à dire?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, à moins que quelqu'un d'autre veuille poursuivre sur un autre sujet.

**La présidente:** Aviez-vous fini, sénateur Corbin?

**Le sénateur Corbin:** J'ai quelques autres questions, mais je cède volontiers la parole au sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Deux questions me viennent à l'esprit. Si le gouvernement donnait aux bandes indiennes tout l'argent qu'elles désirent...



[Text]

**Mr. Bruyère:** All they need.

**Senator Nurgitz:** All they need, yes. I meant all they wanted for this purpose. They could never give me all I wanted.

**Mr. Bruyère:** That is right. There is a big difference.

**Senator Nurgitz:** If the government gave them all they need for the expansion of land and the expansion of facilities, what makes you think that in the band bureaucracy, in the hierarchy of the band in determining who comes in and who does not, that they would apply those rules—

**Mr. Bruyère:** Fairly?

**Senator Nurgitz:** I was going to say liberally.

**Senator Flynn:** In accordance with the Charter.

**Senator Nurgitz:** As Senator Flynn says, in accordance with the Charter.

**Mr. Bruyère:** I think that in a lot of cases you are talking about brothers and sisters. In the majority of cases you are talking about family. In that sense families are very fair in terms of the community, but they have to be unfair because of the government practice.

**Senator Nurgitz:** You are saying that with a smaller pie they are going to be unfair to their brothers and sisters because there is less of the pie to cut up?

**Mr. Bruyère:** It is too small as it is.

**Senator Nurgitz:** If you have comments to make on each individual clause, what would stop you from submitting to this committee—I do not know how the committee in the other place works—comments on each clause for us to consider? I think it would be helpful and, personally, it would be useful, to me especially if we had it before we met with departmental officials.

**Mr. Bruyère:** The steering committee in the other place will be meeting tomorrow and we will know whether we are on the agenda again. If not, like I said in the paper, you are our last resource to try to have this thing changed.

**Senator Nurgitz:** If there are only certain clauses to which you think serious amendments have to be made, I do not understand why those changes cannot be submitted to us. I do not want you to think that we would not entertain them.

**Mr. Bruyère:** As I said earlier we will know tomorrow if we will have an opportunity to appear before the standing committee again. If we are not going to get it there we are sure going to try to get it here.

**The Chairman:** We wish you good luck in trying to make your point in the other place, but, as Senator Nurgitz has suggested, it would be helpful to this committee, too, to receive your specific comments or recommendations with respect to the sections in Bill C-31 that you think need to be changed.

**Mr. Bruyère:** The only reason that we have not given it to you now is that at this point in time we have not given it to the other place either.

[Traduction]

**M. Bruyère:** Dont elles ont besoin.

**Le sénateur Nurgitz:** Dont elles ont besoin, oui. J'entendais dire tout ce dont elles désirent à ces fins. On ne pourrait jamais me donner tout ce que je désire.

**M. Bruyère:** C'est exact. Il y a une grande différence.

**Le sénateur Nurgitz:** Si le gouvernement leur donnait tout ce dont elles ont besoin pour étendre leur territoire et leurs installations, pourquoi croyez-vous que la bureaucratie et la hiérarchie de la bande, qui déterminent ceux qui peuvent entrer et ceux qui ne le peuvent pas, appliqueront ces règles...

**M. Bruyère:** Équitablement?

**Le sénateur Nurgitz:** J'allais dire libéralement.

**Le sénateur Flynn:** En conformité avec la Charte.

**Le sénateur Nurgitz:** Comme le dit le sénateur Flynn, en conformité avec la Charte.

**M. Bruyère:** Je crois que, dans bien des cas, il s'agit de la famille, de frères et de sœurs. Les familles se comportent avec beaucoup d'équité dans le milieu communautaire, mais elles doivent s'écarter de cette voie, à cause de la pratique du gouvernement.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites, en somme, qu'avec leur part réduite, elles seront contraintes de manquer d'équité envers les frères et les sœurs, parce que le gâteau à partager sera plus petit?

**M. Bruyère:** Il est déjà trop petit.

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous avez des commentaires à émettre sur chaque article, qui vous empêche de les présenter au présent comité? J'ignore comment fonctionne le Comité dans l'autre endroit. Mais ces renseignements nous seraient utiles et personnellement j'aimerais les connaître avant de rencontrer les hauts fonctionnaires du ministère.

**M. Bruyère:** Le Comité de direction de l'autre endroit se réunira demain et nous verrons si nous sommes appelés à comparaître à nouveau. Sinon, comme je l'ai dit dans le document, vous êtes notre dernière chance d'obtenir une modification de cette loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Si quelques dispositions doivent seules, selon vous, faire l'objet de modifications importantes, pourquoi ne pas nous les communiquer. Je vous assure que nous les étudierons.

**M. Bruyère:** Comme je l'ai dit plus tôt, nous saurons demain si nous avons l'occasion de comparaître à nouveau devant le Comité permanent. Si nous n'en pouvons rien obtenir, nous allons sûrement nous adresser ici.

**La présidente:** Nous vous souhaitons de réussir à faire valoir votre point de vue à l'autre endroit, mais, comme l'a dit le sénateur Nurgitz, il serait utile à notre Comité d'avoir vos commentaires ou vos recommandations, au sujet des articles du projet de loi C-31 que vous voudriez modifier.

**M. Bruyère:** Si nous ne vous les avons pas remises, c'est uniquement parce que nous les avons pas, non plus, remises à l'autre endroit.

[Text]

**The Chairman:** I understand that. Have you given any thought to the mechanics of how this could be done if this bill were to be amended in order to permit some consideration of membership from your group? We are talking of an enormous number of people who would have to be processed. Do you think in the first instance, provided that you got the necessary assurances from the government that that would be looked at as the next item on the agenda, that it would be better to go ahead with this group now and see how the process is worked out and whether it is successful in the way it has been in the integration process, then make your suggestions on how the next step could be effected?

**Mr. Bruyère:** One of our problems with dealing with it in that way is that, with the pressure being put on those 16,000 people to go back, they know that they are going back without their children and without any rights in terms of the reserve.

**The Chairman:** What are your comments on that?

**Mr. Bruyère:** I think it is very discriminatory and derogatory in terms of the family. What you are doing is saying to the mother that she can have her rights but the children cannot until the community adopts a set of rules in order to determine whether they will accept those children or not. I keep going back to the point that it is not the community's fault but the government's fault, because they are being restrictive in terms of not putting forward a money bill to complement this piece of legislation. It is forcing the community to fall in line with what the government wants. That is why I say that the governments are very much at fault.

**Senator Robertson:** It seems to me that, with the witnesses we have had before this committee, we are getting a deeper interpretation of what is required to satisfy the particular native group that is before us. It also seems, if I understand correctly what I hear, that many of the problems you find yourself faced with were created by law written by people other than the native people. I am afraid, regardless of what happens to this amended act, that those of us who are not native people will still be blamed, because, again if I understand you correctly, we cannot get a position from the collective groups of native people which would give us in the broadest spectrum an indication of how to proceed. If that could be done, it would give us something at least to go on. How can we respond to what you think is fair in the act when another group comes before us believing that it is unfair? We are going to end up being accused of that which we did so many years ago. It seems to be a no-win situation.

**Mr. Bruyère:** You are right.

**Senator Robertson:** Either for native people or for us. Can you give us some guidance and advice as to how we should proceed?

**Mr. Bruyère:** We have been telling the Senate and the House of Commons for many years that, if you want an Indian Act, let there be an Indian Act for Indians written by Indians. Scrap what you have now, because if you take a look at the act there is more than just this piece of legislation in the act that is

[Traduction]

**La présidente:** Je vous comprends. Si ce projet de loi n'est pas modifié pour vous permettre de considérer l'affiliation de certains membres de votre groupe, avez-vous songé à établir un mécanisme qui vous permettrait de le faire? Une énorme quantité de personnes sera en cause. Croyez-vous que, à condition bien sûr que le gouvernement vous grandisse que cette question sera considérée comme l'article suivant de l'ordre du jour, il serait préférable de procéder avec ce groupe dès maintenant, de constater dans quelle mesure la procédure fonctionne et réussit, du point de vue de l'intégration désirable et de nous faire ensuite vos suggestions, quant à la manière de franchir la prochaine étape?

**M. Bruyère:** Cette procédure comporte entre autres une difficulté: ces 16,000 personnes qui se sentent poussées maintenant à retourner dans les réserves savent qu'elles y retournent sans leurs enfants et qu'elles sont dépourvues de tout droit rattaché à la réserve.

**La présidente:** Que pensez-vous à ce sujet?

**M. Bruyère:** Je crois que cela est très discriminatoire et déshonorant pour la famille. L'on dit, en somme, à la mère, qu'elle peut avoir des droits mais que les enfants ne pourront en avoir que lorsque la communauté aura adopté un règlement qui déterminera si elle va ou non les accepter. Je répète que ce n'est pas la faute de la communauté mais du gouvernement, qui se montre trop restrictif et refuse de présenter un projet de loi financier pour compléter la présence mesure législative. Cela équivaut à contraindre la communauté à se plier à la volonté du gouvernement. C'est là où le gouvernement est dans l'erreur.

**Le sénateur Robertson:** Je crois que les divers témoins qui ont comparu devant le Comité nous ont permis de mieux comprendre ce dont a besoin le groupe d'autochtones qui est devant nous. Il semble également, si j'ai bien compris, qu'un grand nombre des problèmes que vous éprouvez proviennent d'une loi rédigée par d'autres que les autochtones. Je crains fort, quel que soit le sort réservé à cette loi modifiée, que nous qui ne sommes pas autochtones serons encore blâmés, parce que, si j'ai bien compris, nous ne pouvons obtenir des collectivités autochtones une position commune qui nous indiquerait clairement comment procéder. S'il y avait un jeu de consensus, nous aurions au moins un moyen qui nous permettrait de progresser. Comment, en effet, pouvons nous réagir à ce qui vous semble juste dans la loi, lorsqu'un autre groupe se présente ici et trouve qu'il s'agit d'une injustice? Nous finirons, en fin de compte, par être accusés du geste que nous avons posé il y a déjà plusieurs années. Il semble que nous nous trouvons dans une situation sans issue . . .

**M. Bruyère:** Vous avez raison.

**Le sénateur Robertson:** . . . qu'il s'agisse du peuple autochtone ou de nous-mêmes. Pouvez-vous nous donner quelques conseils, nous orienter sur la voie à suivre?

**M. Bruyère:** Depuis plusieurs années déjà, nous répétons au Sénat et à la Chambre des communes que, s'ils veulent avoir une véritable Loi sur les Indiens, qu'elle soit rédigée par eux. Abrogez celle que vous avez déjà car, à vrai dire, elle renferme



[Text]

discriminatory. All we are doing is touching the sexual discrimination aspect of it in this section.

**Senator Robertson:** Would you all get together and draft an act?

**Mr. Bruyère:** Why does this country not get together? you are asking the impossible.

**Senator Nurgitz:** The witness is suggesting an Indian act for Indians by Indians. Could you collectively draft an act for all Indians?

**Mr. Bruyère:** You are not going to get one act. That is the problem with the act as it is now. It is one system right across the country. In our society we never had chiefs and band councillors. That was imposed upon us by the government. You had a head man for hunting, a head man for moving and a head man for other things. They collectively made a lot of decisions. Most importantly, it was the women sitting behind them who made the decisions.

**Senator Nurgitz:** Women sitting behind men making decisions is not restricted to Indian women.

**Mr. Bruyère:** I realize that, but that was the system that we had in place. Using your collective judgment you thought you could do better and put one person in whom you could talk to. We thought that a number of councillors would put forward the best ideas. We had a system. You changed it and imposed one system. You keep thinking one system across the country is the answer. There are five different economic regions in this country. So you have almost five different tribal regions across the country. I mean, you could break it down much more than that, but in terms of tribal associations across the country you could almost break it down in terms of the economic regions. Why keep hammering at one system? You are not going to get one system that will fit all.

**Senator Nurgitz:** How many systems do you need to fit both aspects of the five economic regions?

**Mr. Bruyère:** Now we are talking about a different story. We can really get into that one. We could give you a long, factual history, but in terms of what we have before us in this legislation it is once again establishing a system right across this country. That cannot work.

We are putting forward suggestions only because, if we don't, you will say that people do not want any changes. If we came forward with what we think this bill really means, would you seriously consider that? Would you seriously listen to it when the minister has put before you a bill which affects only one segment across the country? I doubt that you would.

**Senator Fairbairn:** In the last paragraph on page 7 of your brief you say there is no policy on the possible creation of new bands.

I am wondering whether it would be a good idea to have a clause-by-clause study of your interpretation of the bill. As I

[Traduction]

plus d'une mesure discriminatoire. Nous ne faisons, dans cet article, qu'effleurer la question de la discrimination sexuelle.

**Le sénateur Robertson:** Consentiriez-vous à vous réunir et à rédiger une loi?

**M. Bruyère:** Pourquoi ce pays ne s'unifie-t-il pas? Vous demandez l'impossible.

**Le sénateur Nurgitz:** Le témoin suggère qu'il y ait une loi sur les Indiens, qui soit rédigée par eux. Pourriez-vous, collectivement, rédiger une loi pour tous les Indiens?

**M. Bruyère:** Vous n'obtiendrez pas une loi unique. C'est précisément l'inconvénient de la loi actuelle. Il s'agit d'un seul régime pour tout le pays. Dans notre société, nous n'avons jamais eu de chefs et de conseillers de bandes. Ils nous furent imposés par le gouvernement. Nous avons un chef pour la chasse, un autre pour les déplacements et un troisième pour autre chose. Collectivement, ils prenaient un grand nombre de décisions. Mais ce qui est plus important encore, c'est que ces décisions étaient effectivement prises par les femmes qui se trouvaient derrière eux.

**Le sénateur Nurgitz:** Les femmes qui sont derrière les hommes et qui prennent effectivement les décisions ne sont pas une particularité exclusive aux Indiens.

**M. Bruyère:** Je le sais bien, mais tel était le régime en place. Vous avez cru mieux faire en plaçant quelqu'un avec qui vous pouviez parler. Tandis que nous, étions d'avis qu'un certain nombre de conseillers seraient en mesure de suggérer de meilleures idées. Nous avions un régime. Vous l'avez changé pour nous en imposer un autre. Vous persistez à croire qu'il serait préférable d'avoir un régime unique pour tout le Canada. Il y a au Canada cinq régions économiques différentes, auxquelles correspondent assez bien les territoires de cinq tribus différentes. Il pourrait y en avoir beaucoup plus, mais du point de vue de la répartition des tribus au Canada, on pourrait pratiquement s'en remettre aux régions économiques. Pourquoi toujours insister pour avoir un régime unique? Vous n'en trouvez jamais un qui réponde aux besoins de tous.

**Le sénateur Nurgitz:** Combien de régimes vous faut-il pour répondre aux exigences économiques des cinq régions?

**M. Bruyère:** Nous abordons maintenant un tout autre sujet, sur lequel nous pouvons réellement parler. Nous pourrions vous exposer une longue histoire, mais pour ce qui est de la mesure législative à l'étude, il s'agit encore une fois d'établir un régime unique d'un bout à l'autre du Canada. Ce régime ne saurait réussir.

Nous présentons des propositions pour vous éviter simplement de dire que personne ne désire de changements. Si nous vous disions franchement ce que nous pensons de ce projet de loi, nous prendriez-vous au sérieux? Prendriez-vous au sérieux nos propositions lorsque le ministre vous a présenté un projet de loi qui ne touche qu'un secteur du pays? J'en doute.

**Le sénateur Fairbairn:** Au dernier paragraphe de la page 7 de votre mémoire, vous dites qu'il n'y a aucune politique qui régisse la création possible de nouvelles bandes.

Je me demande s'il ne conviendrait pas d'étudier article par article votre interprétation du projet de loi. Si je me rappelle



[Text]

recall, you said earlier that, when the register was formed, people were not present and, therefore, their names did not appear on the register. My recollection is that we were told there were provisions in the bill that could, indeed, raise the possibility of creating new bands by seeking out those people who are not registered. Is this something you have considered?

**Mr. Bruyère:** Yes, we have. This is mentioned in the bill, but there is no government policy in this regard. There are quite a few bands in this country who do not have reserves. However, there is no government policy in terms of correcting that situation.

**Senator Fairbairn:** I would ask for guidance from the chairman, because I was under the impression that, whatever policy there might be, there was a will to address this section of the bill.

**The Chairman:** Paragraph 11 stipulates the people who will be affected or reinstated under this bill. It is not as wide a group of people as those of which you are speaking. It is specifically women affected under clause 12(1)(d) and certain people who are disenfranchised as a result of going out to receive an education or into the armed forces. The category is quite restrictive.

**Senator Fairbairn:** I thought it was a bit broader.

**The Chairman:** I just want to clarify the comment which Mr. Bruyère made about the bands. I believe you said there are several bands that do not have reserves.

**Mr. Bruyère:** That is right.

**The Chairman:** Are you talking about registered bands or are you talking about non-status Indians?

**Mr. Bruyère:** I am talking about registered bands.

**The Chairman:** Are there registered bands who have no reserve?

**Mr. Bruyère:** That is right. They have communities, but not a reserve.

**The Chairman:** How did that happen?

**Mr. Bruyère:** I don't know. There are approximately 32 of those across the country. However, only two new ones have formed in the last 34 years. The Oka community, which is not too far from here, does not have a reserve.

**The Chairman:** How are they treated in terms of the Indian Act?

**Mr. Bruyère:** They are treated in the same way as any other band, but they do not have any band lands.

**The Chairman:** That is a specific area.

**Senator Nurgitz:** Do they hold ordinary titles to land?

**Mr. Bruyère:** I am not sure how it works. Perhaps I could ask Mr. Morse to explain that to you.

**Mr. Brad Morse, Professor, Legal Counsel for the Native Council of Canada:** A number of bands throughout Canada

[Traduction]

bien, vous avez déjà dit que, lorsque le registre a été institué, certaines personnes n'étaient pas présentes et que par conséquent leurs noms n'y ont pas figuré. Je me rappelle aussi qu'on nous a également dit que certaines dispositions du projet de loi ouvraient la porte à la création de nouvelles bandes en faisant appel aux personnes qui n'étaient pas inscrites. Y avez-vous vraiment songé?

**M. Bruyère:** Oui. Le projet de loi en fait mention, mais le gouvernement n'a pas pris position à cet égard. Un nombre considérable de bandes au pays n'ont pas de réserve. Toutefois, le gouvernement n'a encore rien décidé pour corriger cette situation.

**Le sénateur Fairbairn:** J'aimerais demander conseil au président, car j'avais l'impression que quelle que soit la politique, on voulait s'attaquer à cet article du projet de loi.

**La présidente:** Le paragraphe 11 vise les Indiens qui seront touchés ou réintégrés aux termes de ce projet de loi. Ils ne forment pas un groupe aussi grand que vous le dites. Il est surtout composé de femmes visées par l'alinéa 12(1)d) et de certaines personnes qui sont privées de leurs droits parce qu'elles ont quitté la réserve pour s'instruire ou pour entrer dans les forces armées. La catégorie est très restreinte.

**Le sénateur Fairbairn:** Je croyais qu'elle était un peu plus vaste.

**La présidente:** Permettez-moi de préciser ce que M. Bruyère a dit au sujet des bandes. Vous avez dit, n'est-ce pas, que plusieurs bandes n'avaient pas de réserve.

**M. Bruyère:** Oui.

**La présidente:** Voulez-vous parler de bandes inscrites ou d'Indiens qui sont privés de leur statut?

**M. Bruyère:** Je parlais de bandes inscrites.

**La présidente:** Certaines de ces bandes ne disposent pas d'une réserve?

**M. Bruyère:** Certes. Elles vivent en communauté, mais n'ont pas de réserves.

**La présidente:** Comment cela s'est-il produit?

**M. Bruyère:** Je l'ignore. Il y en a environ 32 dans tout le pays. Toutefois, deux seulement ont été établies depuis les 34 dernières années. La communauté d'Oka, qui n'est pas très loin d'ici, n'a pas une réserve.

**La présidente:** Comment sont-elles traitées aux termes de la Loi sur les Indiens?

**M. Bruyère:** Elles sont traitées comme n'importe quelle autre bande, mais elles n'ont pas de terres qui leur soient propres.

**La présidente:** C'est-à-dire, pas de zone précise.

**Le sénateur Nurgitz:** Détiennent-elles des titres fonciers ordinaires?

**M. Bruyère:** Je ne sais trop ce qu'il en est. Je pourrais peut-être demander à M. Morse de vous donner des explications.

**M. Brad Morse, professeur, conseiller juridique auprès du Conseil national des autochtones du Canada:** Un bon nombre

[Text]

have been recognized as bands, but the critical element that normally goes with that is the Governor in Council designates certain lands specifically to the reserves. For many Indian communities across Canada, that act has never occurred. Those communities are frequently squatters.

For example, a number of communities in northern Ontario do not have reserves. They are living together as a community, but, in fact, they are squatters on crown land. Another example of this is the Caldwell Band whose traditional land was made into a national park and is now known as Point Pelee National Park. They have become totally landless.

Some have been lucky enough to be squatting on crown land that has not been seized for other purposes. As I say, some communities have been set adrift without any land.

On the other hand, as a senator has pointed out, there is provision in the bill and in the Indian Act, which has been in place for many decades, for new bands to be created. That provision is, in fact, of long standing. Making the provision operative requires the Governor in Council to recognize the community as a band and, normally, to set aside land as a reserve. The most recent example we have seen of this is in Conne River, Newfoundland. To my knowledge, there have been only two examples of that since the 1951 revisions to the Indian Act. Many other Indian communities have never gotten that recognition.

**Senator Nurgitz:** Do they have recognition as a band as such?

**Mr. Morse:** There are many communities who have recognition as a band but who have no security of title to any land.

**Senator Nurgitz:** To all intents and purposes, to those of us viewing them, there would appear to be no difference between them and Indians who do have lands, but the question is: Who owns the title to their land?

**Mr. Morse:** There are some communities, such as the Oka, who are regarded as having special reserves under the Indian Act. The title to the land is in someone else's hands other than being crown land.

There are many other bands who are just simply squatters on crown lands or have no land set aside for them at all. As such, they have no guarantees whatsoever and no protections. There is no land being held in anyone's hands on their behalf as an Indian community. As such, they run the risk of being set adrift at any time.

**The Chairman:** Were they ever compensated? For example, was the band at Point Pelee ever compensated at the time their lands were expropriated?

**Mr. Morse:** My understanding of the situation with that particular band is that they were not compensated. They have had a land claim with the federal government for a number of years now, and that is still in the negotiation process.

There is only one reserve in the Northwest Territories at Hay River. Other Dene communities in the Northwest Territo-

[Traduction]

de bandes du Canada ont été reconnues comme telles, mais le gouverneur en conseil, malheureusement, n'attribue pas des réserves à toutes les bandes. Pour bien des communautés indiennes du Canada, c'est comme s'il n'y avait pas eu de loi. Ces communautés sont fréquemment des squatters.

Par exemple, un bon nombre de communautés du Nord de l'Ontario n'ont pas de réserves. Elles vivent en communauté, mais, en fait, elles occupent des terres de la Couronne. On pourrait citer le cas de la bande Caldwell dont les terres traditionnelles ont été transformées en parc national maintenant connu sous le nom de Parc national de Pointe Pelée. Cette bande a perdu toutes ses terres.

Certaines bandes ont eu la chance de vivre en squatters sur des terres de la Couronne qui n'ont pas été saisies pour d'autres fins. Je le répète, certaines communautés ont été absolument dépouillées de leurs terres.

Par ailleurs, comme un sénateur l'a souligné, le projet de loi, à l'instar de la Loi sur les Indiens depuis bien des décennies, prévoit que de nouvelles bandes peuvent être créées. Cette disposition était devenue absolument nécessaire. Pour la mettre en œuvre, il faut que le gouverneur en conseil reconnaisse que telle communauté forme une bande et qu'il lui attribue des terres pour qu'elle en fasse une réserve. Le plus récent exemple d'une telle pratique est celui de Conne River, à Terre-Neuve. Pour autant que je sache, il n'y a eu que deux exemples de cette sorte depuis les modifications faites en 1951 à la Loi sur les Indiens. Un grand nombre d'autres communautés indiennes n'ont jamais obtenu cette reconnaissance.

**Le sénateur Nurgitz:** Les reconnaît-on comme bandes?

**M. Morse:** Un grand nombre de communautés sont reconnues comme bandes, mais ne jouissent d'aucun droit sur les terres.

**Le sénateur Nurgitz:** A toutes fins utiles, pour nous profanes, il ne semble y avoir aucune différence entre eux et les Indiens qui ont des terres, mais nous nous demandons qui détient les titres fonciers?

**M. Morse:** On considère que certaines communautés, comme celle d'Oka, ont obtenu des réserves spéciales aux termes de la Loi sur les Indiens. Les titres fonciers ne sont pas détenus par la Couronne, mais par quelqu'un d'autre.

Bien d'autres bandes ne font qu'occuper des terres de la Couronne ou n'ont obtenu aucune terre. Par conséquent, elles n'ont absolument aucune garantie ni aucune protection. Personne ne détient des titres fonciers en leur nom à titre de communautés indiennes. Elles courent évidemment le risque d'être chassées n'importe quand.

**La présidente:** Les a-t-on jamais indemnisées? Par exemple, la bande de Pointe Pelée l'a-t-elle été lorsque ses terres ont été expropriées?

**M. Morse:** Elle n'a, je crois, jamais été indemnisée. Elle a présenté au gouvernement fédéral une revendication territoriale il y a un bon nombre d'années maintenant, qui fait toujours l'objet de négociations.

Il n'y a qu'une réserve dans les Territoires du Nord-Ouest, à Hay River. Les autres communautés Déné des Territoires du



[Text]

ries are not on reserve lands; they are on crown lands. They are all right, so long as no one comes along and says that they want that land; the issue has, largely, never arisen. However, as the Canadian society moves further north, or moves into regions that have been sparsely populated, and starts looking to that land for logging purposes, oil and gas exploration purposes, mining purposes, and so forth, there will be competitive use. These communities are very much concerned about being able to maintain their identity and security, since they presently do not have that. As such, it is possible for the Crown in the Northwest Territories to give away the land on which Indian communities reside by giving it to Petro-Canada, or any other company for oil and gas exploration.

But, as I said, until someone has actively sought the land, these communities, by and large, have continued to exist as they always have. There has been no visible difference to them; they have not sought to have reserve signs erected because there were no other other competitive uses for that land, but that, of course, is now changing.

**Senator Adams:** At one time before we received social insurance numbers we ran into problems because there were many families with the same last name. In an Inuit community there could be ten different families with the same last name. Can the same thing occur on Indian reservations? If the bill is passed, will this create any problems?

**Mr. Bruyère:** We have the same problems.

**Senator Adams:** So will people have to register so that the community knows they belong to a particular family?

**Mr. Bruyère:** Yes.

**Senator Adams:** We heard from witnesses from Alberta that 100 years ago the Indian people were given 128 acres per person, and that is now down to five to seven acres per person.

I know that I enjoy going out on the land to hunt and fish; I do not intend to farm for the rest of my life. Since you do not have title to your land, and if this bill is passed, how do you think you will get that land back?

**Mr. Bruyère:** There are many ways of doing that, and the government has done that many times before by simply expropriating land. The government expropriates land for airports and other uses. There was a great uproar when the government tried to do that in Toronto and Montreal. Across the country, the government has done that.

Why not do the same for the original inhabitants of this country in places where that is needed? I am not saying that that should be done; I am saying that in certain cases that might be the solution.

If people are going to have the right to go back to their reserves, then those reserves need resources to look after those people. We are not saying that the people have to go back regardless of what has happened on the reserve, but the community has to be able to look after those people. I keep getting back to the statement that it is not the Indian's fault in terms

[Traduction]

Nord-Ouest ne sont pas installées dans des réserves; elles occupent des terres de la Couronne. Dans la mesure où personne n'a réclamé ces terres, la question ne s'est véritablement jamais posée. Toutefois, à mesure que la société canadienne se déplace vers le Nord, ou envahit des régions à population éparses et qu'elle commence d'y couper le bois ou d'y faire de la prospection pétrolière et gazière, de l'exploitation minière etc., ces terres seront convoitées. Les collectivités tiennent beaucoup à conserver leur identité et leur sécurité, puisqu'elles n'en ont pas les moyens à l'heure actuelle. Ainsi, il est possible que la Couronne, dans les Territoires du Nord-Ouest, cède à Petro-Canada ou à d'autres sociétés pétrolières et gazières des terres sur lesquelles vivent des Indiens.

Mais, je le répète, tant que ces terres n'ont pas été convoitées, les communautés ont toujours continué d'exister comme elles l'ont toujours fait. Il n'y a pas eu de différence tangible pour elles; elles n'ont pas demandé à ce qu'on leur attribue ces terres parce qu'elles ne pouvaient servir à rien d'autre; mais cela, bien sûr, est en train de changer.

**Le sénateur Adams:** Avant que nous n'ayons chacun un numéro d'assurance-sociale, nous connaissions certains problèmes parce qu'un grand nombre de familles portaient le même nom. Dans une communauté inuite, on pourrait trouver dix familles différentes avec le même nom. La même chose peut-elle se produire sur les réserves indiennes? Si ce projet de loi est adopté, cela créera-t-il des problèmes?

**M. Bruyère:** Nous avons les mêmes problèmes.

**Le sénateur Adams:** Par conséquent, les habitants devront-ils s'inscrire de manière à ce que la communauté sache qu'ils appartiennent à telle ou telle famille?

**M. Bruyère:** Oui.

**Le sénateur Adams:** D'autres témoins qui ont comparu devant le Comité et qui venaient de l'Alberta nous ont dit, qu'il y a cent ans, le peuple indien s'était vu octroyer 128 acres par personne, et que cette superficie s'était rétrécie à 5 ou 7 acres par personne maintenant.

Je sais que j'aime aller chasser et pêcher; je n'ai pas l'intention de cultiver la terre toute ma vie. Puisque vous n'avez pas de droits fonciers, et si ce projet de loi est adopté, comment croyez-vous pouvoir récupérer ces terres?

**M. Bruyère:** Il y a bien des façons d'y parvenir, et le gouvernement l'a fait maintes fois déjà en expropriant simplement des terres. Il exproprie des terres pour construire des aéroports, etc. La population a vivement protesté lorsqu'il a voulu faire cela à Toronto et à Montréal. Dans tout le pays, le gouvernement a procédé de cette façon.

Pourquoi ne ferait-il pas de même pour les premiers habitants de ce pays dans les endroits où c'est nécessaire? J ne dis pas que cela devrait être fait; je dis simplement que dans certains cas, cela pourrait être la solution.

Si l'on a l'intention de donner aux Indiens le droit de retourner dans leurs réserves, il faut alors que ces réserves aient des ressources suffisantes pour la population. Nous ne prétendons pas que les Indiens devraient réintégrer les réserves malgré tout ce qui a pu se produire là bas, mais nous affirmons que la communauté doit pouvoir s'occuper de cette population. Je ne



[Text]

of the communities being restrictive. The government is forcing the Indian people to be restrictive in terms of the dollars it is allowing.

**Senator Adams:** We have been told that quite a few people will want to go back to the reserves. They have been told that if they go back the government will give them a house, but you are saying that you do not have enough land for those who want to go back.

**Mr. Bruyère:** We just have to look at the ways this has been done around the world. I was in New Zealand and saw that the Maori people have done certain things. They have taken complete control over their own land and complete control over some of their economy. They bought up land and turned it back into their land in the sense that they put it into a special register. In Canada the government holds sole responsibility for the land; in New Zealand the government and the native people both have interests in the land, so the government cannot just do what it wants with that land, as it can here.

I visited one community down there and the old man who was in charge of the community took me to the top of a mountain and told me to look around and said that every inch of land I could see was theirs. He told me that half of the big city we had left half an hour earlier was theirs. They bought up all of that land so that they had control over it. They are making money from that land. The whole purpose is that it is their land and they can do with it what they want.

**Senator Adams:** The Indians living in the Northwest Territories will not be as affected by Bill C-31 as those living in the south.

**Mr. Bruyère:** They will and will not because of the land claims process which is taking place. So the bill might not have as big an impact on those living in the Northwest Territories as it does on those living in the south.

**Senator Adams:** I have been told that the people who live up there have a better chance at fighting the bill than those living in the south.

**Mr. Bruyère:** They live in communities up there, not on reserves.

**Senator Adams:** They have their own legislative council and the people in Yellowknife can make their own laws.

**Mr. Bruyère:** Clearly, the Métis, the non-status Indians and the Inuit living north of the 60th parallel come under federal jurisdiction, whereas south of the 60th parallel they do not. Quite clearly, the federal government has responsibility for all of the people up there. You must realize that the Indian people come under the responsibility of the federal government. All other people living in Canada fall under provincial laws, whereas only the Indian people fall under the federal laws. So, if you take away the Indians, there is no need for a federal government.

**Senator Adams:** One witness who appeared before the committee a couple of weeks ago told us that she wanted to go

[Traduction]

peux m'empêcher de répéter que ce n'est pas la faute des Indiens si les communautés imposent des restrictions. C'est le gouvernement du Canada qui force les Indiens à être restrictifs en raison du feu qu'ils reçoivent de lui.

**Le sénateur Adams:** On nous a dit qu'un grand nombre d'Indiens voudront retourner dans les réserves. On leur a affirmé que s'ils y retournaient, le gouvernement leur donnerait une maison, mais vous prétendez maintenant que vous n'avez pas suffisamment de terres pour ceux qui veulent retourner.

**M. Bruyère:** Examinons simplement ce qui s'est passé dans le monde. Quand j'ai été en Nouvelle-Zélande j'ai vu ce qu'ont fait les Maoris. Ils exercent un contrôle absolu sur leurs propres terres et sur certains secteurs de leur économie. Ils ont racheté les terres et, dans un sens, les ont inscrites dans un cadastre spécial. Au Canada, les gouvernements assument à eux seuls la responsabilité des terres; en Nouvelle-Zélande, le gouvernement et les Autochtones ont des intérêts dans les terres, de sorte que le gouvernement ne peut pas, comme ici, agir à sa guise.

Je me suis rendu dans une communauté là-bas et le vieil homme qui en était responsable m'a amené au sommet d'une montagne et m'a dit que tout ce qui se dessinait jusqu'à l'horizon appartenait à la collectivité. Il m'a révélé aussi que la grande ville que nous venions de quitter une demi-heure auparavant était leur. Ce peuple avait racheté toutes ses terres pour en avoir le contrôle. Il en tirait de l'argent. Enfin, dans la mesure où il s'agit de leurs terres, ils peuvent en faire ce qu'ils veulent.

**Le sénateur Adams:** Les Indiens qui vivent dans les territoires du Nord-Ouest ne seront pas aussi touchés par le projet de loi C-31 que ceux du Sud.

**M. Bruyère:** Tout dépendra du processus de revendication des terres qui se déroule actuellement. Le projet de loi pourrait donc ne pas avoir une aussi forte incidence sur ceux qui résident dans les Territoires du Nord-Ouest que sur ceux qui vivent dans le Sud.

**Le sénateur Adams:** On m'a dit que les Indiens qui vivent dans le Nord ont de meilleures chances de pouvoir contester le projet de loi que ceux qui vivent dans le Sud.

**M. Bruyère:** Ils vivent en communauté là-bas, et non dans des réserves.

**Le sénateur Adams:** Ils ont leur propre conseil législatif et les Indiens de Yellowknife peuvent édicter leurs propres lois.

**M. Bruyère:** En fait, les Métis, les Indiens non-inscrits et les Inuits qui vivent au Nord du 60° parallèle relèvent de la compétence du Fédéral, contrairement à ceux qui vivent au sud du 60° parallèle. Il est évident que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers tous les Indiens qui vivent dans le Nord. Il faut se rappeler que le peuple indien relève du gouvernement fédéral. Tous les autres habitants du Canada sont régis par des lois provinciales, tandis que seul le peuple indien tombe sous la juridiction de lois fédérales. Donc, si ce n'était des Indiens, le gouvernement fédéral serait superflu.

**Le sénateur Adams:** Un témoin qui a comparu devant le Comité il y a deux semaines, nous a dit qu'elle voulait retour-

[Text]

back to the reserve but was told that she would have to be on the list. She said that the band would make the decision as to whether she could go back.

I would like to know how that works. Will those listed be left out, or will their situations be looked at so they can go back to live on the reserves?

We were told that the way the bill reads some of the bands can decide, simply if they do not like someone, that they cannot live on the reserve. Even if they are Indians, we have been told that the band councils can decide that.

**Mr. Bruyère:** I keep coming back to the fact that that is the government's fault. The government is restricting it, not the Indian community. If the government does not give the Indian community the resources it needs to look after the people who want to go back, then it is making the community restrict its membership. The government is doing that, not the community. It will not be the community's fault if all non-status people are screaming after the bill goes through. It is the government that is not putting the necessary legislation into effect—right along with this legislation—to ensure that that does not happen.

**Senator Adams:** That will even affect the children.

**Mr. Bruyère:** Yes, but as it is now, how many mothers will want to go back to the reserves if their children are not going to be given the same rights? How many mothers will want to go back? You will not find too many. If their children do not have the same rights as other children living in the community, not too many will want to go back. What the government is effectively doing is telling that mother that if she goes back she has to take the chance that the community will accept her children, because, if the community does not accept the children, it is not the community's fault, but the government's fault. It is the government that is restricting the communities.

**The Chairman:** Senator Robertson, please. I should remind honourable senators that we are running a bit behind.

**Senator Robertson:** If we should not be considering this bill, what should we be considering? Should we be considering anything? Should we do away with the Indian Act and do something else? What is the answer to it all? How to we get from A to B? Where do you want to go?

**Mr. Bruyère:** As long as you are looking at one system across this country, you will never get agreement. You will never get all of the people across Canada to agree on one system. If we start to break it down and have the government seriously consider doing it in terms of the economic regions of this country, then we will probably get a bill that will suit the Indian people through Parliament within a year's time.

If you could do that, it would satisfy the Indian people, including the non-status people. It is a regional concern. People in different regions are affected differently. How can you

[Traduction]

ner dans la réserve mais qu'on lui avait dit qu'elle devrait pour cela être inscrite sur la liste. Elle a précisé que la bande déciderait si elle pouvait y retourner.

J'aimerais savoir ce qu'il en est. Ceux qui ne figurent pas sur la liste seront-ils rejetés ou bien leur situation sera-t-elle examinée de façon qu'ils puissent revenir vivre dans la réserve?

On nous a dit que d'après le texte du projet de loi certaines bandes pourront décider, simplement, si elles n'aiment pas quelqu'un, de ne pas l'admettre dans la réserve. Mais s'il s'agit d'Indiens, on nous a dit que cette décision appartenait au Conseil de bande.

**M. Bruyère:** Je reviens toujours au fait que c'est la faute du gouvernement. C'est le gouvernement qui impose des restrictions, et non la communauté indienne. Si le gouvernement ne donne pas aux Indiens les ressources dont ils ont besoin pour s'occuper de leur population qui revient au bercail, la communauté est forcée de limiter le nombre de ceux qu'elle accepte. C'est la faute du gouvernement et non celle de la communauté. Ce ne sera pas la faute de la communauté si tous les Indiens non-inscrits vouent ce projet de loi aux gémonies après son adoption. C'est le gouvernement qui ne fait pas ce qu'il faut pour éviter cela.

**Le sénateur Adams:** Même les enfants en subiront les contrecoups.

**M. Bruyère:** Oui, mais dans l'état actuel des choses, combien de mères voudront retourner dans les réserves si leurs enfants ne se voient pas accorder les mêmes droits? Combien de mères voudront y retourner? Vous n'en trouverez pas tellement. Si leurs enfants n'ont pas les mêmes droits que les autres enfants qui vivent dans la communauté, il n'y en aura pas beaucoup qui voudront y retourner. Le gouvernement leur dit que si elles retournent elles doivent courir le risque d'être acceptées ou non par la communauté, si elles ne le sont pas, la faute n'incombera pas à la communauté, mais au gouvernement. C'est le gouvernement qui pousse les communautés à être restrictives.

**La présidente:** Sénateur Robertson, je vous prie. Je dois rappeler aux honorables sénateurs que nous sommes légèrement en retard sur notre horaire.

**Le sénateur Robertson:** Si nous ne devons pas examiner ce projet de loi, qui d'autre devrait le faire? Devrions-nous examiner quoi que ce soit? Faut-il nous débarrasser de la Loi sur les Indiens et passer à autre chose? Où est la réponse à toutes ces questions? Comment pouvons-nous aller de A à B? Où voulez-vous que nous nous dirigeons?

**M. Bruyère:** Tant que vous n'examinerez qu'un seul système pour tout le pays, vous n'arriverez jamais à un accord. Vous n'obtiendrez jamais que tous les habitants du Canada conviennent d'un seul système. Si nous le fractionnons et demandons au gouvernement d'examiner sérieusement la question sous l'angle des régions économiques du pays, nous obtiendrions probablement alors un projet de loi qui satisferait en une année le peuple indien grâce à l'intervention du Parlement.

Si nous pouvions y parvenir, nous contenterions le peuple indien, y compris les Indiens non inscrits. C'est une question régionale. Les habitants des diverses régions sont touchés diffé-



[Text]

impose the same restrictions across the board when the economic conditions differ and the realities of the communities differ from region to region?

**Senator Nurgitz:** The only differences we need are those which relate to the economic zones?

**Mr. Bruyère:** There are economic zones and tribal zones, tribal areas in this country. As I said earlier, the two almost match.

**The Chairman:** Senator Corbin, for the final question for this witness.

**Senator Corbin:** As the witness has said, Madam Chairman, we are being rushed all along.

**Mr. Bruyère:** I tried to tell you that.

**Senator Corbin:** I feel frustrated by that. I work slowly, unlike those who are more knowledgeable in this area.

**Mr. Bruyère,** you referred to the disappearance of the Joint Cabinet-Native Council Committee. What problems did you focus on in that committee in terms of this bill?

**Mr. Bruyère:** This exactly.

**Senator Corbin:** Only this?

**Mr. Bruyère:** No, not only this. We dealt with Manpower and Immigration; we dealt with housing. We dealt with a great number of areas.

**Senator Corbin:** The whole scope of native problems?

**Mr. Bruyère:** That is right. It was an opportunity for us to sit down with the cabinet as a group, with the result that we got them thinking together as a group in terms of the realities of our constituents. That was far better than dealing with them one at a time and at different times. If you can get them all in the same room at the same time thinking on the same wavelength, you can get a heck of a lot more done. But just recently, Eric Nielsen wrote us a letter saying that that committee would no longer continue in existence.

**Senator Corbin:** Were there any reasons given?

**Mr. Bruyère:** He simply said that there was no longer any need for it as we were dealing with these matters as part of the constitutional process. But what we are talking about isn't necessarily constitutionally related.

**Senator Corbin:** You are dealing with the programs.

**Mr. Bruyère:** That is right.

**Senator Corbin:** You have referred to the fact that you would have some serious concerns with the implementation of this bill, if it were to pass as more or less now drafted. You referred, as well, to the transitional period, and you specifically say that you are ready to fight to make sure that reinstated persons are able to participate fully in the development of band membership systems.

While the lack of financial means would not be the only hurdle to involvement in that process, it would certainly be the

[Traduction]

remment. Comment pouvez-vous imposer les mêmes restrictions à l'ensemble des habitants lorsque les conditions économiques diffèrent et que les réalités des communautés diffèrent d'une région à l'autre?

**Le sénateur Nurgitz:** Les seules différences dont nous avons besoin sont celles qui ont trait aux zones économiques?

**M. Bruyère:** Il faut considérer les zones économiques et les zones tribales, les régions tribales du pays. Je le répète, les deux concordent presque.

**La présidente:** Sénateur Corbin, voulez-vous poser la dernière question au témoin.

**Le sénateur Corbin:** Comme le témoin l'a dit, madame le président, nous avons été constamment bousculés.

**M. Bruyère:** J'ai essayé de vous le dire.

**Le sénateur Corbin:** Je me sens frustré. Je travaille lentement, contrairement à ceux qui ont plus de connaissances dans ce domaine.

Monsieur Bruyère, vous avez fait allusion à la disparition du Comité mixte du Conseil des Autochtones et du cabinet. Sur quels problèmes vous êtes-vous arrêtés au sein de ce comité en ce qui a trait à ce projet de loi?

**M. Bruyère:** Celui-ci exactement.

**Le sénateur Corbin:** Surtout celui-ci?

**M. Bruyère:** Non. Nous avons traité de main-d'œuvre et d'immigration; de logement aussi. Nous nous sommes arrêtés à un très grand nombre de domaines.

**Le sénateur Corbin:** Toute la gamme des problèmes des autochtones?

**M. Bruyère:** En effet. C'était une occasion rêvée pour nous de rencontrer le cabinet, et d'amener les ministres à réfléchir ensemble sur les réalités de nos commettants. C'était beaucoup mieux que de les rencontrer séparément. Si nous pouvons réussir à les réunir dans la même salle et à les mettre sur la même longueur d'onde, on peut obtenir de biens meilleurs résultats. Mais tout récemment, M. Eric Nielsen nous a écrit pour nous dire que le Comité serait dissous.

**Le sénateur Corbin:** En a-t-il donné les raisons?

**M. Bruyère:** Il a simplement dit que ce Comité n'était plus utile puisque nous traitons maintenant de questions qui s'inséraient dans le processus constitutionnel. Mais ce dont nous parlons n'a pas nécessairement trait à la Constitution.

**Le sénateur Corbin:** Vous traitez des programmes.

**M. Bruyère:** C'est juste.

**Le sénateur Corbin:** Vous avez dit avoir de graves préoccupations au sujet de la mise en œuvre de ce projet de loi s'il devait être adopté dans sa forme actuelle. Vous avez également mentionné la période de transition et vous avez dit clairement que vous étiez prêt à lutter pour vous assurer que les personnes réintégrées puissent participer pleinement à l'élaboration des systèmes d'adhésion aux bandes.

Même si le manque de moyens financiers n'était pas le seul obstacle à l'engagement dans ce processus, il serait sûrement



[Text]

major one. There would be others as well. Could you explain in more detail the kinds of problems you envisage in terms of the involvement in that process?

**Mr. Bruyère:** Why would those mothers who are allowed band membership want to go back, if their children were not given the same privileges as the other children in the community? That is one area.

**Senator Corbin:** What can be done about that?

**Mr. Bruyère:** The bill should be changed to take account of that.

**Senator Corbin:** But if the bill is sanctioned more or less along the lines it is written in now, what can be done in that regard?

**Mr. Bruyère:** In terms of the community, we could have the people involved in the writingup of the membership codes, the residency codes.

**Senator Corbin:** But not being a part of the community, how can one be involved in the process?

**Mr. Bruyère:** Once this bill becomes law, they would be part of the community.

**Senator Corbin:** So you will assist them in becoming involved in the process.

**Mr. Bruyère:** That is right.

**Senator Corbin:** But you yourself have no power to go into a community and—

**Mr. Bruyère:** No, not myself. What we are saying is that we should assist those people who get their band membership back in making sure that their children get all of the privileges of band membership, and one of the ways by which to achieve that is to enact the necessary legislation in order to ensure that the necessary resources are available.

There is no sense in putting all of these people into these communities, if the resources are not available to them. The various communities now across this country do not have sufficient housing; those children wishing to further their education face a five-year backlog.

There are a great many things that have to be put into place if this is going to work properly. You sure as heck cannot blame the Indian people for that.

**Senator Corbin:** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bruyère. Your presentation has been a very forceful one. If you can provide the committee with some specific recommendations in terms of how you feel the bill could be amended such that you would be able to live with it at least as a first step in terms of reintegrating the non-status Indians into the Indian community, we would be grateful.

**Mr. Bruyère:** We hope to make a further presentation to the committee of the House of Commons once they are into their clause-by-clause consideration of the bill, and we would be glad to do the same thing before this committee, if that could

[Traduction]

important. Il y en aurait d'autres également. Pourriez-vous expliquer avec plus de détails les genres de problèmes que vous entrevoyez au sujet de l'engagement dans ce processus?

**M. Bruyère:** Pourquoi ces mères qui sont autorisées à réintégrer la bande voudraient-elles y retourner si leurs enfants n'ont pas les mêmes droits que les autres enfants de la collectivité? C'est déjà un problème.

**Le sénateur Corbin:** Que peut-on y faire?

**M. Bruyère:** Le projet de loi devrait être changé de façon à en tenir compte.

**Le sénateur Corbin:** Mais si le projet de loi est sanctionné, plus ou moins dans sa forme actuelle, que peut-on y faire?

**M. Bruyère:** Au niveau de la communauté, nous pourrions prévoir que les Indiens participeront à la rédaction des codes d'adhésion, des codes de résidence.

**Le sénateur Corbin:** Mais sans être membre de la communauté, comment peut-on participer à ce processus?

**M. Bruyère:** Dès que le projet de loi sera adopté, ces personnes feront partie de la communauté.

**Le sénateur Corbin:** Vous les aiderez donc à s'engager dans ce processus.

**M. Bruyère:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Mais vous-même, vous n'avez aucun pouvoir pour aller dans une communauté et...

**M. Bruyère:** Non, pas moi. Mais ce que je veux dire, c'est que nous devons aider ces personnes à récupérer leurs droits en faisant en sorte que leurs enfants puissent jouir de tous les privilèges accordés aux autres membres de leur bande. Or, l'une des façon d'y arriver consiste, à mon avis, à prendre les mesures législatives qui s'imposent pour permettre la mise en place de l'infrastructure nécessaire.

Il n'est pas logique de regrouper toutes ces personnes dans des collectivités, si elles ne peuvent avoir accès aux services nécessaires. Les différentes collectivités réparties dans le pays n'ont pas, à l'heure actuelle, suffisamment de logements pour accueillir de nouveaux membres. En outre, les jeunes qui voudront poursuivre leurs études devront attendre cinq ans.

Il y a un grand nombre de détails à régler pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme de réintégration. Vous ne pouvez certainement pas blâmer les autochtones de vouloir que tout se passe bien.

**Le sénateur Corbin:** Je vous remercie beaucoup.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Bruyère. Votre exposé a été des plus convaincants. Si vous pouviez remettre au Comité certaines recommandations précises sur la façon dont vous estimez qu'il faudrait modifier le projet de loi pour en faciliter l'application future, au moins pour l'amorce de la réintégration des Indiens sans statut à la collectivité indienne, nous vous en serions reconnaissants.

**M. Bruyère:** Nous espérons présenter un nouvel exposé au comité de la Chambre des communes, une fois qu'il en sera rendu à l'étape de l'étude du projet de loi article par article. Nous serions également heureux de faire de même pour vous,

## [Text]

be worked out. We would appreciate having that opportunity, and some members of the committee have indicated that they would like to see us do that as well. I think it is necessary.

**The Chairman:** If we are allowed the time to consider that further, we would certainly be happy to have you back.

Honourable senators, next we have a presentation from the Indian Association of Alberta, represented this evening by Professor Leroy Littlebear and Sykes Powderface.

**Professor Leroy Littlebear, Indian Association of Alberta:** Thank you, Madam Chairman. The President of the Indian Association of Alberta, Mr. Wilfred McDougall, was to have been here this evening. Due to commitments in Toronto and Winnipeg, he is unable to be here, and he sends his regrets. Consequently, we shall be making the presentation on his behalf. I would also like to point out a couple of things about the paper. The paper itself is in point form. We were taking into consideration the fact that at universities papers legitimize our existence, but here we are trying to save you from being over-loaded. The other point is that as I go along I may point out typographical errors or words that are left out. This is the consequence of not being blessed with a secretary and having to do your own typing.

Basically, our paper looks at the legal and constitutional aspects of Bill C-31. We do not analyze any specific sections of the bill in detail in the paper. What we have done is taken a global look at Bill C-31 and how it fits in with the Constitution and the Charter of Rights.

The Royal Proclamation of 1763 recognized the sovereign rights of the aboriginal people when in proclaimed "... nations or tribes of Indians with whom we are connected and who live under our protection." In the case of *The Queen vs. The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, which was heard on June 28, 1982, Lord Denning confirmed:

To my mind the Royal Proclamation of 1763 was equivalent to an entrenched provision in the constitution of the colonies of North America. It was binding on the Crown "so long as the sun rises and the river flows." I find myself in agreement with what was said a few years ago of *Calder vs. Attorney-General of British Columbia* (1973) 34 Dominion Law Reports (3d) 145, in a judgment in which Mr. Justice Laskin concurred with Mr. Justice Hall, and said at page 203:

This Proclamation was an Executive Order having the force and effect of an Act of Parliament and was described by Bwyne as the 'Indian Bill of Rights.' Its force as a statute is analogous to the status of Magna Carta which has always been considered to be the law throughout the Empire... The Proclamation must be

## [Traduction]

si cela est possible. Nous aimerions d'autant plus avoir cette occasion, que certains membres du Comité ont manifesté le désir que nous revenions devant vous. Je pense que cela est nécessaire.

**La présidente:** Si le temps nous le permet, nous serions certainement ravis de vous avoir de nouveau parmi nous.

Honorables sénateurs, le prochain exposé est celui de l'Association des Indiens de l'Alberta, représentée ici ce soir par le professeur Leroy Littlebear et Sykes Powderface.

**Le professeur Leroy Littlebear, Association des Indiens de l'Alberta:** Je vous remercie, madame le président. Le président de l'Association des Indiens de l'Alberta, M. Wilfred McDougall, devait être ici ce soir, mais en raison d'autres engagements à Toronto et à Winnipeg, il n'a pu se rendre à votre invitation et s'en excuse. Nous allons donc présenter l'exposé à sa place. J'aimerais d'abord faire deux remarques au sujet de notre mémoire. Premièrement, nous l'avons présenté de façon schématique en nous disant que nous n'avions pas à rédiger une thèse pour légitimer notre existence et qu'il valait mieux ici nous en tenir à l'essentiel de façon à vous éviter des lectures inutiles. Deuxièmement, je vais aussi vous signaler, au fur et à mesure, des erreurs typographiques ou des mots qui ont été omis à la retranscription. Ces fautes de présentation sont attribuables au fait que nous n'avons pas la chance de pouvoir compter sur les services d'une secrétaire et que nous avons dû dactylographier nous-mêmes notre texte.

Notre mémoire aborde presque uniquement les implications juridiques et constitutionnelles du projet de loi C-31. Nous ne nous attachons à aucun article en particulier. Nous nous sommes contentés d'analyser globalement le projet de loi C-31 et de voir s'il était conforme à la Constitution et à la Charte des droits.

La Proclamation royale de 1763 reconnaît les droits à la souveraineté du peuple autochtone lorsqu'elle restitue la possession de certains territoires «... aux nations ou tribus sauvages qui sont en relations avec nous et qui vivent sous notre protection». Dans la cause opposant la Reine et le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et du Commonwealth, qui a été entendu le 28 juin 1982, Lord Denning le confirme de la façon suivante:

Dans mon esprit, la Proclamation royale de 1763 équivaut à l'enchâssement dans la Constitution des droits des colonies de l'Amérique du Nord. Elle avait un caractère exécutoire pour la Couronne «pour aussi longtemps que la terre tournera». Je me trouve à être en accord avec l'avis exprimé il y a quelques années dans la cause opposant *Calder au Procureur général de la Colombie-Britannique* (1973) 34, Dominion Law Reports (3d) 145. Dans ce jugement, son honneur le juge Laskin exprime, à la page 203, son accord avec monsieur le juge Hall:

Cette proclamation est un décret qui est aussi opérant qu'une loi du Parlement. Elle est d'ailleurs décrite par Bwyne comme la «Charte des droits des Indiens». Sa portée est semblable à celle de la Grande Charte qui a toujours été considérée comme la loi suprême dans tout l'Empire... La proclamation doit être perçue comme



## [Text]

regarded as a fundamental document upon which any just determination of original rights rests.

In the last of three American Supreme Court precedent setting decisions, namely, the *Cherokee Nation vs. Georgia*, *Johnston vs. MacIntosh* and herein quoted, *Worcester vs. Georgia*, (1832) 31 U.S. (6 Pet.), the courts affirmed:

The Indian Nations have always been considered as distinct independent political communities retaining their original natural rights, as the undisputed possessors of the soil, from time immemorial.

Further on it stated:

The settled doctrine of the Law of Nations is that a weaker power does not surrender its independence—its right to self-government—by associating with a stronger nation and taking its protection. The weak state, in order to provide for its safety, may place itself under the protection of one more powerful without stripping itself of the right of government and ceasing to be a state.

Consequently, the relationship between Canada and the First Nations is and always has been on a nation to nation basis. Treaties and aboriginal rights must be viewed from this perspective. Treaties and aboriginal rights form the relationship between First Nations and the Crown, and those rights flowing from this relationship are entrenched in section 25 and section 35 of the Canada Act, 1982. The responsibility of the federal government to the First Nations flows from this relationship. Canada cannot unilaterally act to amend this relationship.

Part II of the brief deals with the constitutionality of Bill C-31. Aboriginal and treaty rights are entrenched in the Constitution. The federal government cannot pass legislation which will affect treaty and aboriginal rights without referring to section 35, because legislation cannot over-ride the "Supreme Law of Canada" as stated in section 52 of the Canada Act, 1982. Bill C-31 will affect those rights recognized by the Royal Proclamation and treaty and aboriginal rights recognized and affirmed in Section 35. Therefore, the constitutionality of Bill C-31 is very questionable. In other words, since those rights are recognized and mentioned in the Constitution you have to reconcile your legislation with what is in the Constitution. Since Bill C-31 will affect treaty and aboriginal rights, it cannot simply be passed as it is without reference to section 35. The two must be reconciled.

Part III of our brief deals with individual rights versus collective rights. Section 15 of the Constitution guarantees individual rights—the equal recognition of the person before and under the law and equal protection and equal benefits of the law. Will section 15 affect section 12(1)(b) of the Indian Act? Our answer is no. I refer you to the appendix to the brief where we summarize in point form why we come to this conclusion. The question asked is what is equality? Equality encompasses two basic concepts. First, equal application of the law or procedural due process and, second, substantive due

## [Traduction]

un document essentiel sur lequel repose la reconnaissance des droits ancestraux.

Dans les derniers jugements rendus à ce sujet par la Cour suprême des États-Unis, en l'occurrence dans les causes opposant la nation *Cherokee* à l'État de la Georgie, *Johnston* à *MacIntosh* et *Worcester* à l'État de la Georgie (1832) 31 U.S. (6 Pet.), ci-après cité, le tribunal fait les affirmations suivantes:

Les nations indiennes ont toujours été considérées comme des entités politiques indépendantes et distinctes jouissant de droits ancestraux qui en font les propriétaires incontestés du territoire depuis des temps immémoriaux.

Il ajoute un peu plus loin:

Selon la doctrine du droit des nations, une puissance plus faible ne doit pas renoncer à son indépendance et à son droit à l'autonomie pour s'associer à une nation plus puissante afin d'en obtenir la protection. L'État faible peut, pour assurer sa sécurité, se placer sous la protection d'une nation plus puissante, sans se dépouiller de son droit de se gouverner et sans cesser d'être un État à part entière.

C'est ce qui explique que le Canada entretienne, et ait toujours entretenu, avec les Premières nations une relation d'État à État. Les droits ancestraux et ceux issus de traités doivent être considérés dans cette perspective. Ces droits constituent la base des relations entre les Premières nations et la Couronne. C'est pourquoi ils sont enchâssés dans les articles 25 et 35 de la *Loi de 1982 sur le Canada*. La responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations découle de la reconnaissance de ces droits, et le Canada ne peut unilatéralement en modifier le fondement.

La deuxième partie de notre mémoire traite de la constitutionnalité du projet de loi C-31. Les droits ancestraux et ceux issus de traités sont enchâssés dans la Constitution. Le gouvernement fédéral ne peut adopter de loi susceptible de porter atteinte à ces droits qui sont d'ailleurs reconnus à l'article 35, parce qu'en vertu de l'article 52 de la *Loi de 1982 sur le Canada*, aucune loi ne peut passer outre à la «loi suprême du Canada». Pourtant, le projet de loi C-31 va à l'encontre des droits reconnus dans la Proclamation royale et des droits dont il est question à l'article 35. La constitutionnalité du projet de loi C-31 est donc très douteuse. Puisque ces droits sont reconnus et confirmés dans la Constitution, il convient de reformuler le projet de loi de façon à ce qu'il respecte les dispositions de la Constitution. En raison même de sa portée, le projet de loi C-31 peut être adopté dans sa version actuelle, parce qu'elle va à l'encontre de l'article 35. Les deux lois doivent être appliquées de pair.

La troisième partie de notre mémoire aborde la question des droits individuels par rapport aux droits collectifs. L'article 15 de la Constitution garantit à chaque personne une reconnaissance égale devant la loi et lui reconnaît le droit à une même protection et à un même bénéfice. Nous nous sommes demandés si cet article allait avoir un effet sur l'application de l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, et nous avons constatés que ce n'était pas le cas. Vous trouverez d'ailleurs à l'annexe jointe à notre mémoire, un résumé schématique des raisons à l'appui de cette conclusion. Il convenait d'abord de s'interroger



## [Text]

process or fairness of the law or, as stated in the Charter in Section 7, fundamental justice. The Supreme Court of Canada had an opportunity to rule on the issue of equality before the law when it dealt with the Lavell case in 1973. At that time the Supreme Court stated that equality before the law is not like the American concept of equality contained in the 5th and 14th Amendments of the U.S. Constitution. In Canada equality before the law means equal application of the law or procedural due process. In Canada only up to this point in time have we had this equal application. In other words, when we talk about equality before the law, we are simply talking about equal application of the law. It is only since patriation that we have now introduced the second aspect of equality before the law, which is now contained in section 7, which refers to fundamental justice. Procedural and substantive due process are covered by two separate sections in our Constitution: procedural due process by section 15, and fundamental justice by section 7. Consequently, if section 15 simply covers procedural due process, then it will not affect the Indian Act. In other words, it will be the same as equality in the Canadian Bill of Rights as defined by the Supreme Court back in 1973.

However, suppose the Supreme Court were to define the equality section as being somewhat the same as the Fourteenth Amendment of the U.S. Constitution and have both procedural due process and substantive due process covered by the umbrella "equality", the problem that will arise constitutionally is that the Supreme Court will then have to make a distinction between substantive due process under section 15 and fundamental justice under section 7.

Therefore, our conclusion is that the court would much rather move toward saying that fundamental justice is covered by section 7, and therefore section 15 covers only procedural due process.

Section 25 also states that the Charter shall not be interpreted so as to abrogate Indian rights. One problem that in this picture is hard to interpret, as to what the effect will be, is the notwithstanding clause in section 28. However, that has to be squared off with the intent and spirit of section 25.

One other point has to be made here. Section 35, as amended in June 1984, now has an equality provision. I believe it is section 35(4). The point to be made is that, since section 35 speaks more specifically about Indians, if there is to be an equality provision to apply to Indians, it has to be section 35(4) and not section 15. In other words, it follows the judicial rule that, when there is a conflict between two laws, a more specific law overrides a more general law. In this case, section 35 is definitely and obviously the more specific law.

## [Traduction]

sur le sens du terme «égalité». Cette notion englobe, selon nous, deux concepts de base. Premièrement, l'application équitable de la loi ou de la procédure et, deuxièmement, le respect du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité devant la loi ou, comme l'indique l'article 7 de la Charte, en conformité avec les principes de justice fondamentale. La Cour suprême du Canada a eu l'occasion, en 1974, de trancher cette question de l'égalité devant la loi, dans son jugement au sujet de l'affaire Labelle. A l'époque, la Cour suprême avait jugé que la notion de l'égalité devant la loi ne s'apparentait pas au concept américain de l'égalité, dont il est question dans les 5<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> amendements de la Constitution américaine. Au Canada, l'égalité devant la loi signifie l'application équitable de la loi ou de la procédure. Jusqu'à ce moment le Canada s'était toujours conformé à cette règle. A l'époque, parler d'égalité devant la loi revenait à parler d'application équitable de la loi. C'est seulement depuis le rapatriement, qu'est apparu le deuxième aspect de l'égalité devant la loi, dont il est question à l'article 7 qui fait référence à la justice fondamentale. L'application équitable de la procédure et le respect du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité font l'objet de deux articles distincts de notre Constitution: le respect de la procédure est visé par l'article 15 et la notion de justice fondamentale est abordée à l'article 7. Par conséquent, si l'article 15 porte uniquement sur l'application équitable la procédure, il n'aura aucun effet sur la *Loi sur les Indiens*. En d'autres termes, le terme «égalité» utilisé dans la déclaration canadienne des droits a le même sens que celui que lui a donné la Cour suprême en 1973.

Si la Cour suprême avait donné au terme «égalité» le sens qu'il a dans le quatrième amendement de la Constitution américaine et lui avait fait englober à la fois la notion d'application équitable de la procédure et celle du respect du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, il lui aurait alors fallu, du point de vue constitutionnel, faire une distinction entre l'application équitable de la loi, en vertu de l'article 15, et la justice fondamentale, en vertu de l'article 7.

Nous croyons donc que les tribunaux vont plutôt se rallier à la position selon laquelle la notion de justice fondamentale est prévue par l'article 7, et dès lors, l'article 15 porte uniquement sur la question de l'application équitable de la procédure.

L'article 25 mentionne aussi que la Charte ne doit pas être interprétée comme pouvant porter atteinte aux droits des Indiens. Il est cependant difficile dans ce contexte, de prévoir, l'effet qu'aura l'article 28. Quoi qu'il en soit, la portée de cet article doit être conforme à l'intention et à l'esprit de l'article 25.

Un autre point doit être soulevé ici. L'article 35, tel qu'il a été modifié en juin 1984, renferme maintenant une disposition portant sur l'égalité, qui se trouve, je crois, au paragraphe 4. En effet comme l'article 35 traite plus spécifiquement des Indiens, il est normal qu'une disposition sur l'égalité s'appliquant aux Indiens se trouve à l'article 35 plutôt qu'à l'article 15. Ainsi le veut le principe selon lequel une disposition plus spécifique doit toujours avoir préséance sur une disposition plus générale, en cas de conflit. Ici, l'article 35 est sans nul doute plus spécifique.

## [Text]

Therefore it is our conclusion that section 15 would not affect the Indian Act if nothing happened by April 17. The point to be made here is that the Minister of Indian Affairs is trying to say "We have to do something by April 17, because, if we do not, then section 15 will come into effect and the courts will decide things for us."

Despite an all-party parliamentary committee report on Indian self-government—here we are talking about the Penner Report—that finally put collective and individual rights in perspective, the federal government continues to ignore the collective rights of First Nation governments by introducing legislation that seeks to impose individual rights on First Nations despite section 35 of the Constitution, which gives paramountcy to First Nations' rights when in conflict with the Charter.

This imposition is perpetuation of federal interference into what is and will always be First Nations' jurisdiction, the right to determine their own citizenship in accordance with their own law. Further, the intent and wording of section 25 is precise. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada, including any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763. The phrases "nations or tribes of Indians" and "... should not be molested or disturbed" clearly respect the freedom and absolute acceptance of First Nations' "collective rights" for self-rule over their territory, their people and their lives. Therefore the First Nations' right to "self-determination" is entrenched and "guaranteed" in section 25 of the Charter against misinterpretation, deletion, cancellation, detraction and deviation and therefore it is not to be taken away. The guarantee in this Charter safeguards the "collective rights" and the "freedoms" of the aboriginal peoples against "individual rights", contrary to what the federal government has tried to make First Nations believe, come April 17, 1985.

Section 26 further guarantees against the denial of "the existence of any other rights and freedoms that exist in Canada", and in the case of the First Nations, this leads us to section 35(1), the existence of "aboriginal and treaty rights ... recognized and affirmed".

Not only will the federal government deny the existence of inherent rights to self-determination, but it also violates its own constitutional provisions on the "collective rights" of First Nations, if it passes C-31 as proposed.

What is the intent of Bill C-31? The government states that, because of the equality provision, there is a need for corrective legislation by April 17, 1985 in order to eliminate discrimination. They also state that they want to correct past injustice by reinstatement of those who have lost status through section

## [Traduction]

Nous croyons donc que l'article 15 n'influera pas sur l'application de la *Loi sur les Indiens*, si aucune modification n'est apportée d'ici le 17 avril. Le ministre des Affaires indiennes affirme en effet vouloir prendre des mesures, d'ici le 17 avril, pour empêcher que l'article 15 n'entre en vigueur et que les tribunaux ne décident pour lui.

Malgré le rapport préparé par un comité parlementaire constitué de représentants de tous les partis—nous parlons ici du Rapport Penner traitant de l'autonomie gouvernementale des Indiens—, dans lequel les droits collectifs et individuels étaient enfin mis en perspective, le gouvernement fédéral continue de passer outre aux droits collectifs des gouvernements des Premières nations en proposant l'adoption d'une loi qui vise à imposer des droits individuels aux Premières nations, en dépit de l'article 35 de la Constitution qui donne préséance aux droits des Premières nations, en cas de conflit avec la Charte.

L'imposition de ces droits a pour effet de perpétuer l'ingérence fédérale dans ce qui est, et a toujours été, la prérogative des Premières nations, en l'occurrence le droit de décider elles-mêmes de leur appartenance conformément à leurs propres lois. D'ailleurs, l'esprit et la formulation de l'article 25 ne laissent aucun doute à cet égard. La garantie offerte par la Charte concernant la reconnaissance de certains droits et de certaines libertés ne doit pas être interprétée comme pouvant porter atteinte ou déroger aux droits ancestraux ou à ceux issus de traités ainsi qu'à d'autres droits et libertés dont jouissent les peuples autochtones du Canada, comme les droits et les libertés qui leur ont été reconnus dans la Proclamation royale du 7 octobre 1763. Les phrases «nations ou tribus sauvages» et «... assurer la possession entière et paisible» respectent clairement la liberté et les «droits collectifs» absolus des Premières nations d'administrer eux-mêmes leur territoire, leur peuple et leur vie. Le droit des Premières nations à «l'autodétermination» est donc enchâssé dans la Charte, et l'article 25 le «protège» contre toute mauvaise interprétation, suppression, annulation, critique ou dérogation. Par conséquent, il ne peut d'aucune façon être porté atteinte à ce droit. La garantie offerte par la Charte protège les «droits collectifs» et les «libertés» des peuples autochtones de préférence à leurs «droits individuels», contrairement à ce que le gouvernement fédéral a essayé et essaiera de faire croire aux Premières nations d'ici le 17 avril 1985.

L'article 26 offre en outre une garantie contre la négation «des autres droits ou libertés qui existent au Canada», et dans le cas des Premières nations, cela nous amène au paragraphe 35(1) qui traite de l'existence des «droits ancestraux ou issus de traités ... reconnus et confirmés».

Non seulement le gouvernement fédéral nierait-il l'existence des droits inhérents à l'autodétermination, mais il violerait aussi ses propres dispositions constitutionnelles sur les «droits collectifs» des Premières nations, s'il adopte le projet de loi C-31 dans sa version actuelle.

Quel est au juste le but du projet de loi C-31? Le gouvernement prétend que la disposition sur l'égalité oblige à modifier la loi, d'ici le 17 avril 1985, pour éliminer toute discrimination. Il affirme aussi vouloir corriger les injustices commises par le passé en restituant leur statut aux Indiens qui en avaient été



## [Text]

12(1)(b) of the Indian Act and other sections of previous Indian Acts. Also, last but not least, they want to allow band control of membership.

But we say, and have shown, that section 15 of the Charter of Rights and Freedoms poses no real legal and constitutional threat. Section 12(1)(b) of the Indian Act was found discriminatory by the Human Rights Commission, not on the basis of sex but on the basis of the denial of cultural heritage. In other words, the government is trying to use the *Lovelace* decision as a reason for amending the Indian Act, but then it is not following the spirit and intent of the *Lovelace* decision. If they were to follow the *Lovelace* decision, those provisions in the Indian Act should be based on cultural criteria.

Further, section 12(1)(b) of the Indian Act does not afford equality before the law, as we have already stated. Therefore, the federal government's reasons for reinstatement are based on sheer political pressure and not on any legal or constitutional requirement. The Indian bands who take over band membership will encounter administrative problems, but because of the problems that would result from discrimination between status and band membership, a band will have no choice but to amalgamate status and band membership. In other words, there would be no real change; it will be the same as it is.

Maybe I can further explain that. In the explanation by the minister's office they are saying, "We are now going to give bands the right to control their own membership," but the practical application as laid out in the act does not leave any scope for Indian bands to determine band membership. Maybe I can refer by way of example to something like a federal housing program. I think people have been using housing as one of the things that need to be looked at very seriously on Indian reserves. The point is that the present policy is that federal monies can only be spent on status Indians. If that is the case, 99 per cent, if not more, of the Indian bands in Canada depend 100 per cent on federal funding for their day-to-day operations. Therefore, if an Indian band depending 100 per cent on government funding were to deviate and have a membership code different from section 6 of the bill, you would end up with discrimination; on the one hand a band can give membership to anybody it wants to, but on the other hand they cannot service those people. Therefore, to avoid making any distinction between the two groups they will have no choice but to amalgamate them, and they will have to go by the provisions of the Indian Act as proposed.

Bill C-31 will result in numerous types of discrimination. For instance, under section 11(1)(c), where a male person is in the direct line, through the *Martin* case it has been settled that even the illegitimate sons of Indian males can gain Indian status, but not illegitimate daughters. That is one type of dis-

## [Traduction]

dépouillés en vertu de l'alinéa 12(1) b) de la *Loi sur les Indiens* et d'autres articles des lois antérieures. Sa dernière justification, mais non la moindre, réside dans sa volonté de permettre le contrôle de l'adhésion par les bandes elles-mêmes.

Nous avons pourtant dit et démontré que l'article 15 de la Charte des droits et libertés ne représentait aucune menace juridique et constitutionnelle réelle. L'alinéa 12(1) b) de la *Loi sur les Indiens* a été jugé discriminatoire par la Commission des droits de la personne, non pas parce qu'il établit des distinctions fondées sur le sexe, mais parce qu'il nie l'existence d'un héritage culturel. Le gouvernement tente donc d'invoquer la décision rendue dans l'affaire *Lovelace* pour justifier la modification de la *Loi sur les Indiens*, mais il refuse ensuite de se conformer à l'esprit de cette décision. Car si elles respectaient vraiment l'esprit de la décision rendue dans l'affaire *Lovelace*, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* seraient fondées sur des critères culturels.

En outre, l'alinéa 12(1) b) de la *Loi sur les Indiens* ne reconnaît pas comme nous l'avons déjà mentionné, le principe de l'égalité devant la loi. Par conséquent, les raisons du gouvernement fédéral pour restituer leur statut aux Indiens ne sont purement et simplement que le résultat de pressions politiques et n'ont aucun fondement juridique ou constitutionnel. Les bandes qui vont accepter de s'occuper de l'enregistrement de leurs membres devront faire face à certains problèmes administratifs, dont celui d'éviter toute discrimination. Elles n'auront donc d'autre choix que d'accepter tous les Indiens, sans égard à leur statut et à leur appartenance réelle à la bande. La situation demeurera donc inchangée.

Permettez-moi de préciser davantage ma pensée en me servant de l'explication fournie par le bureau du ministre, dans laquelle on nous dit que l'intention actuelle du gouvernement est de reconnaître aux bandes le droit de contrôler elles-mêmes l'adhésion. Mais en pratique, la loi, dans sa version actuelle, ne laisse aux bandes aucune possibilité de déterminer leurs critères d'appartenance. Peut-être puis-je illustrer mon point de vue en me reportant, par exemple, à la politique fédérale en matière de logement. Il s'agit là, comme tous en conviendront, d'une question cruciale à considérer lorsque l'on parle des réserves indiennes. Or, selon la politique actuelle, les deniers fédéraux ne sont destinés qu'aux Indiens dont le statut est reconnu. C'est donc dire que 99 p. 100, si ce n'est pas plus, des bandes indiennes du Canada comptent uniquement sur le financement fédéral pour poursuivre leurs activités quotidiennes. Par conséquent, si une bande indienne qui dépend entièrement du financement gouvernemental décidait de déroger à l'article 6 et d'établir ses propres règles d'appartenance, il finirait par y avoir discrimination. Une bande pourrait bien décider d'admettre uniquement ceux qu'elle veut, mais elle ne pourrait alors leur offrir les services nécessaires. Les bandes n'auront donc d'autre choix, pour éviter de se faire accuser de discrimination, que d'accepter de se mélanger et de se conformer aux dispositions actuelles du projet de loi.

L'application des diverses dispositions du projet de loi C-31 donnera lieu à toutes sortes de discrimination. C'est le cas notamment de l'alinéa 11(1) c) visant les personnes de sexe masculin de descendance directe. Il a, en effet, été décidé, dans l'affaire *Martin*, que seuls les fils illégitimes d'Indiens mâles



## [Text]

crimination that will continue to be perpetuated; Bill C-31 does not correct that situation.

There will be a number of pre- and post-Bill C-31 situations where new types of discrimination will crop up, such as with regard to adoptions. Presently under the Indian Act the definition sections specifically refer to the fact that a child means an Indian child. In Bill C-31 a child includes a legally adopted child. That would mean, for instance, where a non-Indian child has been adopted by an Indian family, prior to Bill C-31 that non-Indian child will not gain status, but after Bill C-31 that child will gain status. There will be situations where a non-Indian lady who marries into a band and subsequently marries back out is specifically pointed out as not being eligible for reinstatement. However, a non-Indian lady who marries in and waits to marry back out post-Bill-C-31 will not lose Indian status. There you have two non-Indian ladies who have done the same thing, but one will not be eligible for Indian status and the other will be.

There are a whole lot of those types of discrimination; so when the minister says that discrimination is being eliminated, only one form is eliminated. Section 12(1)(c) creates a whole bunch more. The people who will feel the impact of these new discriminatory situations will be the bands. It will not be the government any more. The people who are going to be brought to court, if anybody is brought to court under the Charter and so on, will be the bands, because they will be the ones who will be blamed for these types of discrimination. It will be the bands who will continually be taken to court for these types of situations.

What we propose is an alternative to Bill C-31, and our alternative is as follows. There are still constitutional references to Indians contained in the old British North America Act, under section 91.24., and then under sections 25 and 35. There are other places where Indians have been mentioned constitutionally, as for instance in natural resources transfer agreements and so on. We feel that a more appropriate governing exercise should be to constitutionally define "Indian," and then legislation such as Bill C-31 should be reconciled with the constitutional definition. We can define "Indian" on the basis of race, culture or self-determination, but maybe first we need to point out the scheme of the present Indian Act as attempting to define "Indian," whereas really, as we shall show, it is no definition.

The present definition of "Indian" is, as stated in the Indian Act, a person who is registered or entitled to be registered. What the Indian Act then does is to take a number of categories of people, or chartered groups as I refer to them, and say, "The following charter groups can be registered as Indians, but the charter groups here, in section 12, cannot be registered as Indians." But those charter groups have no reference to being Indian racially or culturally. In other words, we can just

## [Traduction]

pouvaient se voir accorder le statut d'Indien, mais non leurs filles illégitimes. C'est le genre de discrimination qui continuera à se perpétuer si le projet de loi C-31 n'est pas modifié de façon à corriger la situation.

Avant et après l'adoption du projet de loi C-31, il se présentera un certain nombre de situations où nous serons confrontés à de nouvelles manifestations de discrimination. Prenons, par exemple, l'adoption. Aux termes de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, le terme «enfant» désigne expressément tout enfant indien. Dans le projet de loi C-31, ce même terme désigne aussi l'enfant légalement adopté. Ce qui voudrait dire, par exemple, qu'un enfant non indien qui aurait été adopté par une famille indienne avant l'adoption du projet de loi C-31 se verrait automatiquement reconnaître le statut d'Indien, dès l'entrée en vigueur du projet de loi en question. Que dire aussi du sort d'une femme non indienne qui se marie au sein d'une bande et qui, parce qu'elle choisit ensuite de se marier à l'extérieur de la bande, se voit refuser la restitution de son statut d'Indienne? Une autre peut très bien se marier une première fois et attendre l'adoption du projet de loi C-31 avant de se marier de nouveau, afin de ne pas perdre son statut d'Indienne. Nous serons ici en présence de deux femmes non indiennes qui ont suivi la même démarche, à la différence que l'une sera admissible au statut d'Indienne tandis que l'autre ne le sera pas.

Il existe un tas d'autres exemples du genre. Donc lorsque le ministre dit que le projet de loi permettra d'éliminer la discrimination, il ne fait allusion qu'à une seule forme de discrimination. L'alinéa 12(1)c) a pour effet d'en créer beaucoup d'autres. Les premières à s'en ressentir seront les bandes elles-mêmes, et non plus le gouvernement. Ce seront elles qui devront comparaître devant les tribunaux, s'il y a lieu de citer quelqu'un en justice en vertu de la Charte, parce que ce seront elles les premières blâmées pour avoir fait preuve de discrimination. Ce seront finalement les bandes qui subiront tout l'odieux de la situation.

Nous proposons donc une solution de rechange au projet de loi C-31. Comme il est toujours question des Indiens dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, en l'occurrence au paragraphe 91(24) ainsi qu'aux articles 25 et 35 de la loi constitutionnelle actuelle, et comme leur statut constitutionnel est également mentionné ailleurs, notamment dans les ententes relatives au transfert des ressources naturelles, nous sommes d'avis qu'il serait plus logique de donner au terme «Indien» une définition constitutionnelle et de modifier le projet de loi C-31 de façon à ce qu'il respecte cette définition. Nous pouvons définir le terme «Indien» en fonction de la race, de la culture ou de l'autodétermination, mais il nous faut peut-être reconnaître d'abord les lacunes de la définition donnée dans l'actuelle *Loi sur les Indiens*.

Selon la définition actuelle du terme «Indien» qui figure dans la *Loi sur les Indiens*, est Indien toute personne qui est enregistrée ou a le droit de l'être. La loi se contente donc de prendre un certain nombre de catégories de personnes, ou de groupes constitués, comme je les appelle, et de dire: «Les groupes constitués suivants peuvent être enregistrés comme Indiens, mais les groupes constitués décrits à l'article 12 ne peuvent être enregistrés comme Indiens». Elle fait fi des caractéristi-

*[Text]*

as well add another category, such as saying that all Martians can register as Indians, or people with missing toes can register as Indians. People with missing toes or Martians have no reference to being an Indian racially or culturally. The categories of people are very arbitrary. The categories are very arbitrary. It is simply a matter of coincidence that some of those people presently mentioned are Indians. The proposed bill does not change that scheme. All Bill C-31 is doing is playing around with these charter groups. Some groups that formerly could register as Indians are now being shifted over to section 12 or to section 7 of the proposed bill and can no longer register as Indians. People who used not to be able to register as Indians are now being shifted over to the side that can register. Therefore, the whole scheme is not really being changed; it is simply following the same scheme. All we are doing is shifting categories or charter groups of people who can and cannot register as Indians.

The implication for Indian government of this whole scheme and of Bill C-31 is that First Nations do not define "Indians." Even if they were allowed to define or take over membership, all they are taking over is the administrative aspect of registration, because registration is simply a process.

It seems more important to us that we should define the word "Indian" on the basis of identity. As we said before, we can define "Indian" racially, culturally or on the basis of self-determination. Whether an Indian tribe or a group of Indian tribes want to define "Indian" racially, culturally or on the basis of self-determination should be their choice. In other words, for some tribes, preserving the Indian race may be the most important consideration. For others, preservation of their culture might be the most important consideration. For still others, self-determination may be the most important thing. If a band said that they were going to define "Indian" culturally, basically this is what they would be saying: "If 100 to 200 years from now I were to resurrect, I would want to be able to come back and still hear people on the face of the earth speaking Blackfoot like I do. I should feel right at home with them." That would be a situation where cultural preservation would be a long-term goal. We can say the same thing about racial preservation or the preservation of collective decision-making.

It seems to us that, if we were to take this identity approach, you would then have what I referred to as a substantive definition of "Indian" and not just a mere procedure, as is the case now. That is when we can truly say that Indians more appropriately can define who an Indian is. At the moment it is only procedure, and anybody can set up a procedure. I can set up a procedure for registering Russians without knowing anything about Russians. I am not a pro basketball player but I can set up a procedure for registering basketball players, but when it comes down to the substantive aspect of basketball players, I think only the coaches and the basketball players can define who is a basketball player.

If we were to take the approach of having a substantive definition of the word "Indian" and constitutionally defined that word, I think we could easily meet the concerns of all parties involved. For instance, what is the concern of government?

*[Traduction]*

ques raciales ou culturelles propres aux Indiens. A la limite, vous pourriez même ajouter une autre catégorie pour permettre à tous les Martiens ou à toutes les personnes auxquelles il manque des orteils, d'être enregistrés comme Indiens. La création de ces catégories est très arbitraire, puisqu'elle ne tient aucun compte des caractéristiques raciales ou culturelles propres aux Indiens. Ce n'est qu'un hasard, lorsque certaines de ces personnes sont effectivement de race indienne. Or, le projet de loi C-31 ne changera rien à cette situation. Tout ce qu'il fera, ce sera de changer le statut de ces groupes constitués. Ainsi, certains groupes, qui auparavant pouvaient être enregistrés comme Indiens, sont maintenant visés par l'article 12 ou 7 du projet de loi qui leur retire ce droit. Par ailleurs, les personnes qui ne pouvaient se voir accorder le statut d'Indien y ont maintenant droit. Par conséquent, le tableau n'a pas vraiment changé, seuls quelques pions ont été changés de place.

L'essentiel à retenir de tout cela, c'est que les Premières nations n'ont aucun mot à dire dans la définition de leur propre statut. Tout ce qu'elles ont le droit de contrôler, c'est l'aspect administratif de l'enregistrement.

Pourtant, il me semble important que nous définissions le terme «Indien» en fonction de la réalité. Comme nous l'avons dit un peu plus tôt, nous pouvons définir le terme «Indien» en fonction de la race, de la culture ou de l'autodétermination. Il revient à chaque tribu indienne ou à chaque groupe de tribus indiennes de retenir ses propres critères. Ainsi, pour certaines tribus, la protection de la race indienne peut avoir préséance; pour d'autres, ce peut être la transmission de la culture; et pour d'autres, l'auto-détermination. Si une bande décide de retenir des critères culturels pour définir le terme «Indien», cela veut dire essentiellement qu'elle veut que, dans 100 ou 200 ans d'ici, il y ait encore des personnes sur la surface de la terre qui puissent parler son dialecte et l'utiliser dans leurs activités quotidiennes. Dans ce cas, la transmission de la culture est un objectif à long terme. Il en est de même de la protection de la race ou de la reconnaissance du droit de s'administrer.

Il nous semble que si nous voulons adopter cette démarche, il nous faudra prévoir une définition exhaustive du terme «Indien» et ne pas nous contenter de nous conformer à une simple procédure, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Il faudra que les Indiens n'aient vraiment leur mot à dire dans la définition de leur statut. Pour le moment, il n'est question que d'une procédure, et n'importe qui peut établir une procédure. Je peux moi-même établir une procédure pour enregistrer les Russes, sans même savoir quoi que ce soit à leur sujet. Sans être un joueur professionnel de ballon-panier, je peux très bien établir une procédure pour enregistrer les joueurs de ballon-panier. S'il me fallait entrer dans les détails, je pense que je n'aurais d'autre choix que de consulter les instructeurs et les joueurs de ballon-panier eux-mêmes.

Si nous adoptons cette démarche, c'est-à-dire si nous pouvons trouver une définition exhaustive et constitutionnelle du terme «Indien», je pense que nous pourrions facilement tenir compte des préoccupations de toutes les parties concernées.



## [Text]

Their only real interest is section 15, the equality section. If government were to do as we are suggesting, the only condition they would have to lay down would be to tell the Indians of First Nations to define the word "Indian." The only condition is that you uniformly apply that definition—you follow equality standards.

We can meet the concerns of the First Nations. What is their interest? They want to determine their own membership or citizenship. I do not think that the First Nations would have any problems, if the only condition being laid down were uniform application. There have been many presentations to the Standing Committee on Indian affairs; I am not sure if there have been presentations here, but I believe that they, too, would have been to the effect that Indians follow democratic principles, and so forth, and there would be no cause for worry if they were given the sole authority to determine who was an Indian.

The main concern of the native women's organizations seems to be reinstatement. If Indians are allowed to define who is an Indian, then reinstatement can and will depend upon the definition adopted by a particular tribe. For instance, if one particular band said that one of their criteria is being able to speak Cree, if somebody lost their status in the past and they can speak Cree they would meet the requirements. The lobbying being done by the native women's organizations should actually be directed at the Indian tribes to adopt a definition that will meet their needs for reinstatement.

The implications of this type of approach are that Indians will be people who define themselves. A definition based on identity will lead to long-term survival of First Nations, and there will be substantive control over First Nations' citizenship by First Nations and not just inheriting mere administration. As we mentioned earlier, this type of approach would be in keeping with the Human Rights Commission's concern in their findings in the *Lovelace* case, which said that there was to be preservation of identity of the aboriginal peoples of Canada and protection of their resources.

In closing, I would like to state that Bill C-31 falls short of the true concept of Indian government. In its form, while it may eliminate sexual discrimination from the Indian Act and reinstate those who have lost status because of it, it will create other forms of discrimination and, again, the Indians will be the victims of federal government injustices due to the failure to recognize the inherent sovereign rights of the aboriginal peoples of Canada. The right to determine first-nation citizenship belongs to the first nations only.

**Senator Corbin:** Would I be correct in presuming that less damage would be done if the Indian people were allowed to do their own defining than will be done if Bill C-31 goes through as it is written?

## [Traduction]

Par exemple, quelle est la préoccupation du gouvernement? A mon sens, son seul véritable intérêt réside dans l'article 15 qui traite, en l'occurrence, de l'égalité. Si le gouvernement se ralliait à notre suggestion, le seul critère qu'il faudrait respecter serait de confier aux Indiens des Premières nations la responsabilité de définir le terme «Indien». A partir de là, si vous appliquez uniformément cette définition, vous respectez les normes d'égalité.

Qu'en est-il ensuite des préoccupations des Premières nations? Qu'est-ce qui les intéresse? Ils veulent déterminer eux-mêmes leur propre appartenance à une bande ou leur citoyenneté. Je ne crois pas que cela poserait des problèmes aux premières nations, s'il n'y avait qu'une seule condition à respecter, celle de l'uniformité. De nombreux témoins ont devant le Comité permanent des affaires indiennes et, je présume, devant vous aussi, que les Indiens respectent les principes démocratiques et qu'il ne faut pas craindre de leur confier toute la responsabilité de définir l'Indien.

La principale préoccupation des organisations de femmes autochtones semble être la réintégration dans leurs droits. Si les Indiens définissaient eux-mêmes l'Indien, la réintégration pourrait dépendre et dépendrait de la définition adoptée par chaque tribu. Ainsi, si une bande établissait entre autres critères qu'il faut parler la langue crie toute personne qui satisferait à cette exigence pourrait retrouver son droit à l'inscription. Les organisations de femmes autochtones devraient, en fait, exercer leurs pressions auprès des tribus indiennes afin qu'elles adoptent une définition qui réponde à leurs besoins et leur permette d'être réintégrées dans leurs droits.

Cette façon de procéder permettrait aux Indiens de se définir eux-mêmes. Une définition fondée sur l'identité assurera la survie à long terme des premières nations et leur donnera une énorme emprise sur l'appartenance aux bandes. Elles n'auront plus à s'en tenir à des tâches administratives. Comme nous l'avons déjà dit, cette façon de procéder serait conforme aux conclusions de la Commission des droits de la personne dans l'affaire *Lovelace*, selon lesquelles il faut préserver l'identité des peuples autochtones du Canada et protéger leurs ressources.

Je voudrais enfin signaler que le projet de loi C-31 passe à côté du vrai principe de l'autonomie politique des Indiens. Dans sa forme actuelle, il permettra peut-être d'éliminer les dispositions de la Loi sur les Indiens qui donnent lieu à la discrimination fondée sur le sexe et de réintégrer dans leurs droits les personnes qui avaient perdu leur droit à l'inscription, mais il créera d'autres formes de discrimination. Les Indiens seront de nouveau les victimes d'injustices de la part du gouvernement fédéral, parce que celui-ci ne reconnaît pas les droits de souveraineté propres aux peuples autochtones du Canada. Il appartient exclusivement aux Indiens de définir l'appartenance à une première nation.

**Le sénateur Corbin:** Aurais-je raison de présumer qu'il serait moins préjudiciable de laisser les Indiens établir leur propre définition que si le projet de loi C-31 était adopté dans sa forme actuelle?



[Text]

**Mr. Littlebear:** Yes, I would agree with that statement. I think a lot less damage will be done.

**Senator Corbin:** In terms of, for example, new discriminations it creates, which you alluded to?

**Mr. Littlebear:** Right. There are many areas where new types of discrimination that do not exist now will come about as a result of the passage of Bill C-31.

**Senator Corbin:** Would it be correct for me to presume that the bill in its present form has not been well thought out in terms of its many potential effects on new forms of discrimination?

**Mr. Littlebear:** Yes. I have not really reached a conclusion in my own mind in terms of whether the bill was prepared in haste and, consequently, not well thought out, or whether real scheming was being done by the government. I would like to think it was prepared in haste and that no real scheming took place.

However, one thing that has not been pointed out is that as we know, the Indian Act has always been assimilationist in goals. By the process of assimilation that the government has undertaken for over 100 years now it has always looked as if they have wanted to pluck the Indians off one by one, or, if the Indians so desired, by whole bands. It seems that that process of elimination, plucking Indians off the reservations one by one, is not working fast enough. Bill C-31 is now an attempt to open the doors and flood the Indians out. One of the ways of doing that is by bringing non-Indians in and giving them residency rights. When that sort of thing crops up in my mind, I begin to question whether or not there was some scheming done in terms of this particular bill.

**Senator Corbin:** Are you saying there is very real potential for greater assimilation at a faster rate than what has been known up to now?

**Mr. Littlebear:** Yes.

**Senator Nurgitz:** But isn't that the opposite of what we just heard from the previous delegation? They seemed to be saying that Indians who are entitled to come back to the reservation will come back to the reservation even without government support in terms of funds, lands, and so on. They seemed to make the case that everyone will come rushing back and that the government should first provide legislation for funding. However, you seem to be saying the opposite.

**Mr. Littlebear:** I cannot really argue with them, but it seems to me that they were only looking at the people to be reinstated. This is not to say anything of the people who do have status and who will continue to have status.

There is going to be a definite increase in the number of people marrying out, as is the case with small bands. Because of inter-family and blood relationships in many of the small bands, they are being forced out. Lots of Indian native women are living common law with outsiders now. Most of them will not legally marry, because they do not want to lose their status, but, now that they will not lose that, if this bill is passed,

[Traduction]

**M. Littlebear:** Oui, je le crois. Le préjudice serait bien moindre.

**Le sénateur Corbin:** Vous avez, entre autres, signalé que ce projet de loi donnait lieu à des nouvelles discriminations. Lesquelles?

**M. Littlebear:** Oui. Le projet de loi C-31 donnerait effectivement lieu à de nouveaux types de discrimination qui n'existent actuellement pas.

**Le sénateur Corbin:** Aurais-je raison de croire que le projet de loi actuelle pourrait entraîner de nouvelles formes de discrimination auxquelles on n'a pas songé?

**M. Littlebear:** Oui. Je ne sais pas s'il en est ainsi parce que le projet de loi a été préparé à la hâte et, par conséquent, n'a pas été bien pesé, ou si le gouvernement l'a réellement voulu. J'aimerais bien croire qu'il a été préparé à la hâte et que le gouvernement n'a pas agi ainsi de propos délibéré.

Il y a toutefois un point que l'on n'a pas encore relevé: la Loi sur les Indiens, comme nous le savons, a toujours visé l'assimilation des Indiens. Depuis l'instauration de ce mécanisme d'assimilation il y a un peu plus de cent ans, le gouvernement a toujours semblé vouloir détacher les Indiens un par un de leur milieu, ou, s'ils le désiraient, par bandes entières. Il semble que l'assimilation n'est pas assez rapide si l'on retire les Indiens de leur réserve. Le projet de loi C-31 tente d'ouvrir toutes grandes les portes des réserves de sorte que les Indiens les quittent en masse. On y arrive, entre autres moyens, en installant des non-Indiens dans les réserves et en leur donnant des droits de résidence. Lorsque je songe à tout cela, je commence à me demander si le gouvernement n'avait pas vraiment une arrière-pensée en rédigeant ce projet de loi.

**Le sénateur Corbin:** Voulez-vous dire que ce projet de loi pourrait éventuellement conduire à une assimilation plus rapide des Indiens?

**M. Littlebear:** C'est cela.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais n'est-ce pas le contraire de ce qu'a soutenu la délégation précédente? Ses membres avaient l'air de croire que les Indiens qui ont le droit de revenir dans leurs réserves reviendront même si le gouvernement ne leur accorde aucune aide financière ni aucune terre. Selon eux, chacun regagnera rapidement sa réserve et le gouvernement devrait d'abord établir un projet de loi de financement. Or, vous semblez dire le contraire.

**M. Littlebear:** Je ne peux discuter avec eux, mais je crois qu'ils s'attachent uniquement à ce que soient réintégrés dans leurs droits les Indiens qui ont perdu leur droit à l'inscription, abstraction faite de ceux qui ont toujours ce droit et le garderont.

Le nombre des mariages avec des non-Indiens augmentera certainement, comme c'est actuellement le cas dans les petites bandes. En effet, les membres des petites bandes sont actuellement forcés de chercher un partenaire à l'extérieur en raison des liens de parenté et de consanguinité. Un grand nombre de femmes indiennes vivent maintenant en concubinage avec des non-Indiens. La plupart d'entre elles ne se marieront pas léga-

[Text]

there will definitely be an increase of people becoming legally married to outsiders. They can bring their spouses to the reservation and that will create an influx and crowding of the present reserves.

**Senator Corbin:** I am not a constitutional expert, obviously, but if I follow the logic of your arguments, you seem to be determined to follow this thing through, and you would not stop short of taking this whole matter to the Supreme Court of Canada.

**Mr. Littlebear:** I don't think that we necessarily have to go to court. We are suggesting a different approach. We are saying that we should constitutionally define "Indian" as opposed to playing around with chartered groups of people, as is the case now. If we simply do that, there will be whole new areas of discrimination. If you define "Indian," it is contained in the Constitution and no one can argue because Indians are specially mentioned and, therefore, justifiably can be defined.

**Senator Nurgitz:** You said that the federal government is, one by one, blocking people out of the Indian milieu and assimilating them into the white society. I think the previous delegation told us that there will be a flood of people coming back from a mixed society to the reservations, that is, to their own society, and that that is a serious problem. There seems to be an opposite view here. What do you have to say in this matter?

**Mr. Littlebear:** I do not see the two as necessarily being at odds.

**Senator Nurgitz:** I do.

**Mr. Littlebear:** We are looking at two groups of people. We are looking at those presently on the reserve and who will continue to live on the reserve, because now there will be no more losing or gaining of status. There will be people who are now going to be brought onto the reserve by married people from the outside. That will result in overcrowding and an influx of people who, under the current law, cannot reside on Indian reserves.

The second group that the previous witnesses talked about will consist of those who will go back upon reinstatement and who will bring their children and spouses onto the reserves. I do not see the two as being at odds.

**Senator Nurgitz:** You talk about self-determination and establishing your own laws. This country has been severely criticized at the United Nations because of the *Lovelace* case, and is seeking, through Bill C-31, to overcome that.

How well do you accept the fact that, if you had the right to determine your own laws, the acceptance or non-acceptance, that they must, whether or not they offend the cultural side of your heritage, comply with the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Is that a problem? I think we have to know that.

**Mr. Littlebear:** Yes and no. I say, yes, if you are talking about a concept of equality. I would not have any problem

[Traduction]

lement parce qu'elles ne veulent pas perdre leur droit à l'inscription, mais, dès l'adoption de ce projet de loi qui leur permettra de conserver ce droit, le nombre de mariages entre Indiens et non-Indiens augmentera certainement. Les conjoints pourront donc venir vivre dans les réserves qui deviendront surpeuplées.

**Le sénateur Corbin:** Je ne suis pas expert en matière de constitution, bien sûr, mais si j'ai bien compris vos arguments, vous semblez déterminés à défendre votre cause jusqu'au bout, jusqu'à la Cour suprême du Canada s'il le faut.

**M. Littlebear:** Je ne crois pas que nous devions nécessairement nous en remettre aux tribunaux. Nous proposons une façon de procéder différente. À notre avis, il faudrait définir le terme «Indien» dans la Constitution au lieu de s'en tenir à des catégories de gens régis par une charte, comme c'est actuellement le cas. Si l'on s'en tient à cela, on verra surgir de nouveaux types de discrimination. Par contre, si on définit le terme «Indien» et qu'on inclue cette définition dans la Constitution, personne ne trouvera à redire, car il sera expressément fait mention des Indiens qui pourront, par conséquent, être définis.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que le gouvernement fédéral arrache un à un les Indiens de leurs réserves et les intègre aux Blancs. Sauf erreur, la délégation précédente nous a dit qu'un grand nombre d'Indiens quitteront une société mixte pour revenir dans leur réserve, leur propre société, et que cela posera un grave problème. Vous semblez dire le contraire. Quelle est votre opinion à cet égard?

**M. Littlebear:** Je ne crois pas que ces deux vues soient nécessairement opposées.

**Le sénateur Nurgitz:** Moi, oui.

**M. Littlebear:** Il s'agit de deux groupes de gens. Le premier est formé de ceux qui vivent actuellement dans une réserve et qui continueront d'y vivre parce qu'ils ne pourront jamais perdre leurs droits. D'autres viendront vivre dans la réserve parce qu'ils auront épousé un de ses membres. Les réserves deviendront surpeuplées et bon nombre de gens qui, en vertu de la loi actuelle, ne peuvent vivre sur une réserve indienne, y afflueront.

Le deuxième groupe dont ont parlé les témoins précédents est composé de ceux qui seront réintégrés dans leurs droits et reviendront vivre sur la réserve avec leurs conjoints et leurs enfants. L'un n'exclut pas l'autre, à mon avis.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez parlé d'autodétermination et du droit de légiférer. Notre pays a été sévèrement critiqué aux Nations Unies par suite de l'affaire *Lovelace* et cherche, par le biais du projet de loi C-31, à éviter qu'elle se répète.

Comment accepteriez-vous, si vous aviez le droit de fixer vos propres lois, que celles-ci se conforment à la Charte canadienne des droits et libertés, même si elles heurtent votre patrimoine culturel? Cela pose-t-il un problème? Il faudrait que nous le sachions.

**M. Littlebear:** Oui et non. Oui, s'il est question d'un principe d'égalité. Je ne vois aucun problème à ce sujet, mais s'il



## [Text]

with that, but if you are specifically saying the application of the Charter as it is to that situation, no, because section 25 excludes the application of the Charter to treaty and aboriginal rights.

As we have pointed out, if there is to be an equality provision to apply to Indians, to First Nations, it should be section 35(4), not section 15, because of its specificity.

There is an equality provision that can be made to apply, but not section 15.

**The Chairman:** I am interested in your argument with respect to section 15, and specifically the explanation you gave in your appendix. I am also interested in what you said about the result of the *Lavell* case.

If one were to accept that the decision in the *Lavell* case were based on the concept that the law only ensured procedural correctness rather than anything else, would you not agree that that is what has been generally considered—certainly by many women's groups, and by a certain number of legal experts as well—to be a flaw in our justice system that had to be corrected—that is, that in fact the *Lavell* case really is being rectified, or certainly many legislators hope the decision in the *Lavell* case which was considered wrong in justice was being corrected by section 15, and, therefore, with the application of section 15 the *Lavell* case would no longer be operative, and particularly, as you have cited yourself, in view of section 7? I think that those two sections taken together are fundamental to the whole concept of the charter.

My feeling is that if you rely on the charter for certain areas, as you do with section 25 or section 35, then you must, in all fairness, give weight, for whatever it is worth, to the meaning and intent of sections 15 and 7 as well.

I must say to you that I think that those are questions that will have to be resolved in the courts of law eventually. My personal feeling is that I would agree with anyone who said that the parts of the Bill C-31 that seek to differentiate between the children of reinstated women and women themselves would not be supportable under the Charter—under several sections of the Charter.

I am interested in your argument on that this evening, and we will certainly want to have other constitutional opinions on those particular sections.

**Mr. Littlebear:** I do not disagree with the *Lavell* case. It only dealt with one aspect of the concept of equality. I think the reason the courts went that route was because of the notion of parliamentary supremacy; in other words, because Parliament is supreme, it can pass any law.

The only thing we could question under the Canadian Bill of Rights at that time was whether that law was being equally applied to the group it was meant to apply to, and that is how the Supreme Court of Canada interpreted that. At that time, because of parliamentary supremacy, we could not question the fairness of the law. We could not question whether Parliament could pass certain types of legislation. But now, with the

## [Traduction]

est question de l'application de la Charte actuelle à cette situation, c'est non, car en vertu de l'article 25, la Charte ne s'applique pas au traité et aux droits des autochtones.

Comme nous l'avons signalé, s'il doit y avoir une disposition d'égalité s'appliquant aux Indiens, aux Premières nations, ce devrait être le paragraphe 35(4) et non l'article 15, en raison de sa spécificité.

Une disposition d'égalité peut être établie, mais l'article 15 ne répond pas à ce besoin.

**La présidente:** Votre argument à l'égard de l'article 15 et, plus particulièrement, l'explication que vous avez donnée dans votre annexe, m'intéressent, de même que ce que vous avez dit à propos des conclusions de l'affaire *Lavell*.

En admettant que le jugement rendu dans l'affaire *Lavell* fut fondé sur la notion que seul le droit assure la justesse des procédés ne conviendriez-vous pas que c'est cela qui est en général considéré—certainement par de nombreux groupes de femmes et par un certain nombre d'experts juridiques—comme une lacune de notre système juridique qui doit être corrigé. Or, le jugement rendu dans l'affaire *Lavell* n'est-il pas rectifié, comme de nombreux législateurs qui le considéraient comme erroné l'espèrent, par l'article 15? L'application de l'article 15 ne rendrait-elle pas inopérant le jugement dans l'affaire *Lavell* et, plus particulièrement, comme vous l'avez vous-même dit, en regard de l'article 7? Je crois que la Charte repose essentiellement sur ces deux articles considérés ensemble.

A mon avis, si vous invoquez la Charte à certains égards comme vous le faites avec les articles 25 ou 35, vous devez, en toute justice, donner au sens et à l'intention des articles 15 et 7 tout leur poids.

Je dois vous dire qu'à mon avis ces questions devront éventuellement être tranchées par les tribunaux. D'après moi, on aurait bien raison de croire que les parties du projet de loi C-31 établissant une différence entre les enfants des femmes réintégrés dans leurs droits et ces femmes elles-mêmes contreviendraient à la Charte, à plusieurs articles de la Charte.

J'aimerais ce soir, connaître votre opinion à cet égard. Et nous demanderons certainement d'autres avis constitutionnels sur ces articles.

**M. Littlebear:** Je ne m'oppose pas aux conclusions de l'affaire *Lavell*. Elles avaient trait à un seul aspect de la notion d'égalité. Je crois que si les tribunaux ont emprunté cette voie, c'est pour respecter le principe de la suprématie parlementaire. En d'autres termes, comme le Parlement est suprême, il peut adopter n'importe quelle loi.

La déclaration canadienne des droits nous permettait seulement à ce moment-là d'examiner si la loi s'appliquait bien au groupe auquel elle était censée s'adresser et c'est de cette façon que la Cour suprême du Canada l'a interprétée. A cette époque, en raison de la suprématie parlementaire, nous ne pouvions mettre en question l'équité de la loi. Nous ne pouvions mettre en question le droit du Parlement à adopter certains types de loi. Or, avec la promulgation de la Charte, la situation



[Text]

Charter, we are in a different situation. We are swinging more and more towards a constitutional form of government.

What is a charter, what is a Bill of Rights, other than notice to government that it cannot abrogate certain things that are held sacred by the people. So we now have another provision similar to the Canadian Bill of Rights that is entrenched. If section 15 were the only section, if there were an absence of fundamental justice in section 7, then I think your point would be well taken. My point is that we have dealt with the two concepts of equality via two separate sections—one being in operation now. If someone wanted to go to the courts today under section 7, he could question section 12 (1) (b) because it has been in operation since 1982. Since section 7 deals with one aspect of equality, section 15 can only deal with the other aspect, which is procedural equality, which is the same as, or will be the same as, the Canadian Bill of Rights equality, as defined by the *Lavell* case. That is the point I am making. If section 15 can only deal with procedural equality, why is everybody getting excited about April 17? This is what the government is using to try to ram Bill C-31 through.

We are not opposed to amending the Indian Act. Our problem with Bill C-31 is that it is a poor bill. Quite aside from the issues, the bill is a poor bill. It requires substantive changes.

I do not think we have to worry about April 17 as a deadline. I think we can take our time and come up with a much better product. That is what we are suggesting. We are suggesting an alternative to Bill C-31.

**The Chairman:** At the top of page 4 of your presentation you point out that the decision of the Human Rights Commission was not one that was based on sexual discrimination but one based on the denial of cultural heritage. Your argument is that Bill C-31 will not operate on the basis of cultural heritage.

While the primary purpose of Bill C-31 seems to be to rectify perceived injustices with respect to section 12(1)(b) of the Indian Act—and we generally think of that in terms of sexual discrimination—the discrimination is one of culture as well in that it is denying certain members, Indian women, the right to their own culture.

I do not know how one separates the one from the other. It is denying those Indian women the right to participate in their own Indian culture. Is that not right?

**Mr. Littlebear:** With all due respect, I have to disagree. The definition scheme, the registration scheme of the Indian Act has no reference to being Indian. It is strictly a legal definition, with no reference to being Indian. It approaches the notion of defining “Indian” on a charter group basis. Certain groups can register as Indians; certain groups cannot register as Indians. These charter groups do not have to be Indian. For all we know, Martians could register as Indians.

**The Chairman:** How do you substantiate that statement?

[Traduction]

a changé. Nous tendons de plus en plus vers une forme constitutionnelle de gouvernement.

Qu'est-ce qu'une Charte, qu'une déclaration des droits, sinon un avis donné au gouvernement qu'il ne peut abroger certaines règles considérées comme inviolables par la population. Une autre disposition, semblable à la déclaration canadienne des droits, est maintenant enchâssée dans la constitution. Si seul l'article 15 existait, si le principe de justice fondamental énoncé dans l'article 7 n'existait pas, je crois que je serais d'accord avec vous. Nous avons traité des deux notions d'égalité dans deux articles différents, l'un deux étant actuellement en vigueur. Si quelqu'un voulait aujourd'hui s'adresser aux tribunaux en vertu de l'article 7, il pourrait mettre en question la validité de l'alinéa 121)b), car il est en vigueur depuis 1982. Étant donné que l'article 7 porte sur un aspect de l'égalité, l'article 15 ne peut couvrir que l'autre aspect, celui de l'égalité en matière de procédure que l'on retrouve ou l'on retrouvera également dans la Charte canadienne des droits, comme il a été défini dans l'affaire *Lavell*. Voilà où je veux en venir. Si l'article 15 ne peut porter que sur l'égalité en matière de procédure, pourquoi insiste-t-on tellement sur la date du 17 avril? C'est là-dessus que le gouvernement se fonde pour accélérer l'adoption du projet de loi C-31.

Nous ne nous opposons pas à ce qu'on modifie la Loi sur les Indiens. Cependant, le projet de loi C-31 est médiocre. C'est un piètre projet de loi qui devrait subir de profondes modifications.

Je ne crois pas qu'il faille s'en faire à propos du 17 avril. Nous pouvons, à mon avis, prendre notre temps et produire quelque chose qui vaille la peine. Voilà ce que nous proposons la rédaction d'un nouveau projet de loi revu et amélioré.

**La présidente:** A la page 4 de votre mémoire, vous signalez que la Commission des droits de la personne n'a pas invoqué la discrimination fondée sur le sexe, mais la non reconnaissance d'un héritage culturel. Vous soutenez que le projet de Loi C-31 n'aura pas pour fondement l'héritage culturel.

Le projet de loi C-31 semble bien sûr avoir comme objectif principal de réparer des injustices commises en vertu de l'alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens—et on songe, en général, à la discrimination fondée sur le sexe—, mais cet article donne également lieu à une autre forme de discrimination, fondée sur la culture, puisque certains membres des bandes, les femmes indiennes, sont privées de leur droit à leur propre culture.

À mon avis, l'un ne va pas sans l'autre. On prive les femmes indiennes de leurs droits à leur identité culturelle indienne. N'ai-je pas raison?

**M. Littlebear:** Avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord avec vous. Le mode de définition, d'inscription exposé dans la Loi sur les Indiens n'a aucun rapport avec le fait d'être indien. C'est une définition strictement juridique qui n'a aucun rapport avec le fait d'être indien. Cela revient presque à définir le mot «Indien» comme étant un membre d'un groupe régi par une charte. Certains groupes peuvent être inscrits comme Indiens, d'autres pas, peu importe qu'ils soient Indiens ou non. Il s'en faut de peu que même des Martiens soient inscrits comme Indiens.

**La présidente:** Sur quoi vous fondez-vous pour dire cela?

[Text]

**Mr. Littlebear:** The establishment of the charter groups is very arbitrary. It has nothing to do with being culturally or racially an Indian. The cultural or racial aspect of being Indian and the notion of registration are two different things. One does not result in the denial of the other.

The *Lovelace* case is not applicable across the board. Cities like Calgary, Regina and Winnipeg have large Indian populations, with different bands represented, and in those cities one will find Indian centres through which a great many cultural activities are conducted. One will find in the centres classes in Indian culture and Indian languages.

The Sarcee Reservation is just outside the Calgary city limits. If a Sarcee Indian left that reservation and moved into the city of Calgary, he or she could continue to participate in cultural activities through these centres. I know for a fact that the Sarcee tribe does not prevent anybody from participating in tribally-sponsored cultural activities. In fact, it is welcomed.

It may very well be that in *Lovelace's* case it was different, but her situation is not applicable across the board.

**Senator Stanbury:** What you are saying is that, rather than going ahead with Bill C-31, we should simply redefine "Indian" in the Indian Act.

Is that all that is required?

**Mr. Littlebear:** No.

**Senator Stanbury:** I thought not.

**Mr. Littlebear:** We have to define "Indian" in the Constitution. What needs to be done is to say that, for purposes of section 91.24, an Indian is . . . ; for purpose of section 35 of the Constitution, an Indian is . . . , and then define "Indian." That is what needs to be done.

**Senator Stanbury:** In responding to a question from the Chairman, you said that even Martians could be registered as Indians. At the time of registration there must have been some criteria to determine whether a person could be registered as an Indian.

**Mr. Littlebear:** Section 11 of the Indian Act defines who can register as Indians, and all that section does is to refer back to the Indian Act of 1876, which says something to the effect that those Indians who were recognized as Indians via such acts could register.

**Senator Stanbury:** But were there no criteria under those acts?

**Mr. Littlebear:** What they probably went by for treaty payments and so on was the people who were on ration lists which were used to a large extent as the basis for band lists. However, it was not unknown to have names added to those lists, even unknown Indians. But there was no real substantive definition of Indian and there has not been for years.

**Senator Stanbury:** I have been sitting here increasing my knowledge of constitutional law and the legislation before us. I thank the witness for his comments.

[Traduction]

**M. Littlebear:** Ces groupes sont constitués de façon très arbitraire, sans tenir compte de la culture ou de la race des gens. La notion d'inscription n'a rien à voir avec le fait d'être de culture ou de race indiennes. Ces deux aspects ne sont pas reliés.

Les conclusions de l'affaire *Lovelace* ne s'appliquent pas systématiquement à tous. La population des villes de Calgary, Regina et Winnipeg, entre autres, est en grande partie composée d'Indiens de différentes bandes. Ces villes sont dotées de centres pour Indiens offrant toute une gamme d'activités culturelles, y compris des cours sur la culture et les langues indiennes.

La réserve Sarcee se trouve aux portes de Calgary. Si un Indien de cette tribu quittait la réserve pour s'établir à Calgary, il pourrait toujours participer à des activités culturelles par l'intermédiaire de ces centres. Je sais pertinemment que la tribu Sarcee n'empêche personne de participer à des activités culturelles parrainées par la tribu. En fait, elle est heureuse qu'on le fasse.

Peut-être la situation était-elle différente dans l'affaire *Lovelace*, mais on ne peut quand même pas généraliser.

**Le sénateur Stanbury:** Selon vous, donc, il vaudrait mieux redéfinir le mot «Indien» dans la Loi sur les Indiens qu'adopter le projet de Loi C-31.

Ce sera donc suffisant?

**M. Littlebear:** Non.

**Le sénateur Stanbury:** C'est bien ce que je pensais.

**M. Littlebear:** Il faut définir le terme «Indien» dans la Constitution. Il faut énoncer qu'aux fins du paragraphe 91(24), un Indien est . . . ; qu'aux fins de l'article 35 de la Constitution, un Indien est . . . , et définir ensuite le terme «Indien.» Voilà ce qu'il faut faire.

**Le sénateur Stanbury:** En réponse à une question du président, vous avez dit que même des Martiens pourraient être inscrits comme Indiens. Au moment de l'inscription, il devait bien y avoir certains critères pour déterminer si une personne pouvait être inscrite comme Indien ou non.

**M. Littlebear:** C'est l'article 11 de la Loi sur les Indiens qui définit qui peut être inscrit comme Indien. Or, cet article ne fait que renvoyer à la Loi sur les Indiens de 1876, selon laquelle les Indiens qui sont reconnus comme Indiens dans des lois semblables peuvent être inscrits.

**Le sénateur Stanbury:** Mais ces lois n'énonçaient-elles aucun critère?

**M. Littlebear:** Pour identifier les personnes admissibles à des paiements en vertu d'un traité, entre autres, ils se servaient, dans une grande mesure, des listes de rationnement qui tenaient lieu de listes de bandes. Or, il arrivait que des noms soient ajoutés à ces listes, des noms d'Indiens inconnus. Il n'existait aucune vraie définition d'Indien et il n'en a pas existé pendant des années.

**Le sénateur Stanbury:** J'en ai beaucoup appris ici sur le droit constitutionnel et le projet de loi dont nous sommes saisis. Je remercie le témoin de ses commentaires.



[Text]

**Mr. Sykes Powderface, Parliamentary Advisor, Indian Association of Alberta:** There is one other ramification of Bill C-31 that needs to be mentioned. As we all know, the minister has gone across the country making promises to provide resources to support Bill C-31. One of the constitutional ramifications that this committee should consider is the question of land, because it involves the Natural Resources Transfer Agreement of 1930. I do not think it will be easy for this government to acquire land to support Bill C-31. It could require a constitutional amendment. The only provision in the Natural Resources Transfer Agreement is that the provinces honour the federal government's treaty commitments. Alberta has already indicated its unwillingness even to consider providing lands to support Bill C-31. There is no question that the provinces would like to retain or tie strings to the lands, particularly through taxation. One aspect of this matter is that the additional lands that may be provided to support Bill C-31 will lead to an alienation from the main reserve. What will happen to the people who reside on that particular parcel of land?

**The Chairman:** What is the National Resources Transfer Agreement?

**Mr. Powderface:** It is a federal-provincial agreement.

**The Chairman:** With all the provinces?

**Mr. Powderface:** The three prairie provinces.

**Mr. Littlebear:** The Natural Resources Transfer Agreement is a constitutional agreement between the three prairie provinces to put them in the same position as the provinces that formed confederation with regard to the natural resources which those provinces assumed under Section 109 of the British North America Act. The Natural Resources Transfer Agreement came into effect in 1930. There is a clause in that agreement that says in effect that the provinces agree to give lands back to the federal government for purposes of allowing the federal crown to meet its treaty obligations. That is what Mr. Powderface is pointing out. It may be that the three prairie provinces are under a constitutional obligation to make lands available to the federal government for treaty purposes, but they have no obligation outside that. So, as was pointed out by the previous delegation, lands could be expropriated. Certainly, it creates a constitutional problem.

**Mr. Powderface:** One prime example is the James Bay Agreement. The underlying authority to expropriate those lands involved in the James Bay Agreement still rests with the province.

**The Chairman:** I am very glad you brought the matter to our attention and were able to attend here as witnesses tonight. I am not sure the problems are becoming any clearer or easier to understand, but I thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Sykes Powderface, conseiller parlementaire, Association des Indiens de l'Alberta:** Il y a une autre ramification du projet de loi C-31 qu'il faut mentionner. Comme nous le savons tous, le Ministre a promis, dans tous les quatre coins du pays, de fournir les ressources nécessaires à l'application du projet de loi C-31. Au point de vue constitutionnel, le comité devrait entre autres se pencher sur la question des terres, car celle-ci est liée à la Convention sur les ressources naturelles de 1930. Je ne crois pas que le gouvernement puisse facilement acquérir les terres nécessaires à l'application du projet de loi. Peut-être faudra-t-il amender la Constitution. La Convention sur les ressources naturelles stipule que les provinces doivent faire en sorte que le gouvernement fédéral puisse respecter ses obligations prévues par les traités. L'Alberta a déjà fait savoir qu'elle n'entendait pas même songer à fournir au gouvernement les terres nécessaires dans le cadre du projet de loi C-31. Nul doute que les provinces voudront conserver leurs terres ou y garder certains droits, particulièrement par le biais de taxes. De plus, les terres supplémentaires fournies pourraient forcer les populations indiennes à s'éloigner de la réserve principale. Qu'arrivera-t-il à ceux qui habitent cette parcelle de terre?

**La présidente:** Qu'est-ce que la Convention sur les ressources naturelles?

**M. Powderface:** C'est une entente fédérale-provinciale.

**La présidente:** Avec toutes les provinces?

**M. Powderface:** Avec les trois provinces des Prairies.

**M. Littlebear:** La Convention sur les ressources naturelles est un accord constitutionnel conclu entre le gouvernement fédéral et les trois provinces des Prairies pour confier à celles-ci les mêmes attributions à l'égard des ressources naturelles que celles confiées aux provinces qui ont formé la confédération, aux termes de l'article 179 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Convention sur les ressources naturelles est entrée en vigueur en 1930. Une clause de cette Convention stipule que les provinces acceptent de restituer au gouvernement fédéral les terres dont il a besoin pour respecter ses obligations établies par traités. C'est à cela qu'a fait allusion M. Powderface. Les trois provinces des Prairies pourraient être obligées, en vertu de la Constitution, de mettre des terres à la disposition du gouvernement fédéral, en raison de certains traités, mais elles n'ont aucune autre obligation. Ainsi, comme l'a signalé la délégation précédente, des terres pourraient être expropriées. Cela crée, de toute évidence, un problème constitutionnel.

**M. Powderface:** Un bon exemple de cela est l'accord de la Baie James. L'expropriation des terres faisant l'objet de l'accord de la Baie James demeure la responsabilité fondamentale de la province.

**La présidente:** Je suis heureux que vous nous ayez signalé cette question et que vous soyez venus témoigner ici ce soir. Je ne suis pas sûr que ces problèmes soient plus clairs ou plus faciles à comprendre, mais je ne vous en remercie pas moins.

Le Comité suspend ses travaux.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada;  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Native Council of Canada:*

Mr. Louis "Smokey" Bruyère, President;  
Mr. Brad Morse, Legal Counsel.

### *Du Conseil national des autochtones du Canada:*

M. Louis «Smokey» Bruyère, président;  
M. Brad Morse, conseiller juridique.

### *From the Indian Association of Alberta:*

Professor Leroy Littlebear, University of Alberta;  
Mr. Sykes Powderface, Parliamentary Advisor, Stoney  
Band, Alberta.

### *De l'Association des Indiens de l'Alberta:*

Professeur Leroy Littlebear, Université de l'Alberta;  
M. Sykes Powderface, conseiller parlementaire, Réserve  
Stoney, Alberta.

24  
L32



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 27, 1985

Le mercredi 27 mars 1985

**Issue No. 5**

**Fascicule n° 5**

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième réunion concernant:**

Subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

La teneur du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(or Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
( or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
( ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)(m) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 27, 1985  
(8)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:04 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Fairbairn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury and Tremblay. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Adams and Lapointe.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Hobbema Bands of Alberta:*

Mr. Jim Omeasoo, Chief, Samson Indian Band;

Mr. Melvin Potts, Chief, Montana Indian Band;

Mr. Simon Threefingers, Chief, Louis Bull Indian Band;

Mr. Wilton Littlechild, member of the Ermineskin Indian Band;

Mrs. Emily Minde, member.

*From the Quebec Native Women's Association:*

Mrs. Bibianne Courtois, President;

Ms. Gail Stacey-Moore, First Vice-president;

Ms. Anne Saint-Onge, Second Vice-president.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

It was—

Agreed,—That the following organizations be invited to appear before the Committee: The British Columbia Native Women's Society, The Native Council of Canada (Alberta), The United Native Nations, The Federation of Saskatchewan Indians, The National Action Committee on the Status of Women, The Tobique Women of New Brunswick and The Treaty 8 Bands of Alberta.

The Honourable Senator Corbin, moved, that, at the discretion of the Chairman, reasonable travelling and living expenses be paid to the witnesses invited to appear before the Committee and that for such payment of expenses a limit of three (3) representatives per organization be established.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Chief Omeasoo of the Hobbema Bands of Alberta made a statement and with the other witnesses, answered questions.

The witnesses from the Quebec Native Women's Association made statements and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 MARS 1985  
(8)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 16 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Fairbairn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury et Tremblay. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Lapointe.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Des Bandes d'Hobbema en Alberta:*

M. Jim Omeasoo, chef, Bande indienne Samson;

M. Melvin Potts, chef, Bande indienne Montana;

M. Simon Threefingers, chef, Bande indienne Louis Bull;

M. Wilton Littlechild, membre de la Bande indienne Ermineskin;

M<sup>me</sup> Emily Minde, membre.

*De l'Association des femmes autochtones du Québec:*

M<sup>me</sup> Bibianne Courtois, présidente;

M<sup>me</sup> Gail Stacey-Moore, première vice-présidente;

M<sup>me</sup> Anne Saint-Onge, deuxième vice-présidente.

Conformément à sa note de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-31 «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Il est convenu: Que les organismes suivants soient invités à comparaître devant le Comité: la Société des femmes autochtones de la Colombie-Britannique, le Conseil autochtone du Canada (Alberta), les Nations autochtones unies, la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, le Comité d'action national sur la situation de la femme, les Femmes Tobique du Nouveau-Brunswick et les Bandes du traité n° 8 de l'Alberta.

L'honorable sénateur Corbin propose qu'à la discrétion du président, le Comité rembourse les frais raisonnables de déplacement et de séjour des témoins (maximum de trois par organisme) invités à comparaître devant le Comité.

La question, mise aux voix, est approuvée.

Le chef Omeasoo des bandes d'Hobbema de l'Alberta fait une déclaration puis répond aux questions avec l'aide des autres témoins.

Les témoins de l'Association des femmes autochtones du Québec font des déclarations et répondent aux questions.

The Honourable Senator Marchand moved, that the written presentation submitted to the Committee by the Quebec Native Women's Association be appended to this day's proceedings (*See Appendix "LEG 5A"*).

At 6:06 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Marchand propose que le mémoire présenté au Comité par l'Association des femmes autochtones du Québec soit annexé aux délibérations de ce jour (*Voir Annexe «LEG 5A»*).

À 18 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Wednesday, March 27, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4.30 p.m., to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the first witnesses to be heard this afternoon are representatives of the Four Nations of Hobbema, Alberta. The bands, as can be seen from the notice of meeting, are: The Louis Bull Indian Band, the Montana Indian Band, the Samson Indian Band, and the Ermineskin Indian Band.

I shall ask our witnesses to identify themselves for the committee and then proceed with the presentation.

**Chief Jim Omeasoo, Samson Indian Band:** Madam Chairman, I am Chief Jim Omeasoo, Chief of the Samson Indian Band; to my far right is Wilton Littlechild, a member of the Ermineskin Indian Band and our advisor; next to him is Simon Threefingers, Chief of the Louis Bull Indian Band; to my far left is Mrs. Emily Minde, Counsellor, acting on behalf of her Chief, Arthur Littlechild, who is ill; and to my immediate left is Melvin Potts, Chief of the Montana Indian Band.

We are also accompanied today by a number of Council Members who are seated behind us.

**The Chairman:** Chief Omeasoo, I should advise you before we get into the presentation that we are now one-half hour late in getting underway today. I gather you had some difficulties that resulted in a delay in your getting here. We did schedule another group for five o'clock. I am sure they will be tolerant and allow you an extra 15 minutes or so for your presentation, but we do have to adjourn at six o'clock because of other commitments.

**Chief Omeasoo:** I do not think we will require much more than one-half hour, Madam Chairman. Our written presentation clearly sets out our position, and I propose to read it.

I apologize for the delay we have caused. It was unavoidable. It was not a case of our trying to go by what is commonly known as "Indian time."

I shall now turn to the brief, which is as follows: A brief from the Four Nations of Hobbema to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs regarding Bill C-31, to amend the Indian Act.

Honourable senators, we are pleased to be here with you today to present the position of the Four Nations of Hobbema on Bill C-31. We are aware that you have already received numerous submissions which analyze the bill in great detail. We wish simply to outline to you the four principal reasons on which the Four Nations of Hobbema reject, in its entirety, the bill which is before you.

## TÉMOIGNAGES

Le mercredi 27 mars 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30, pour examiner la teneur du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, les premiers témoins que nous entendrons cet après-midi sont des représentants des Quatre Nations de Hobbema, en Alberta. Comme l'indique l'avis de la séance, il s'agit des bandes indiennes Louis Bull, Montana, Samson et Ermineskin.

Je vais donc demander à nos témoins de s'identifier et de présenter leur exposé.

**Le chef Jim Omeasoo, bande indienne Samson:** Madame le président, je suis Jim Omeasoo, chef de la bande indienne Samson; à ma droite complètement, vous avez Wilton Littlechild, membre de la bande Ermineskin et conseiller; à ses côtés, il y a Simon Threefingers, chef de la bande indienne Louis Bull; à l'extrême gauche, voici M<sup>me</sup> Emily Minde, conseillère, qui représente son chef, malade; et immédiatement à ma gauche, vous avez Melvin Potts, chef de la bande Montana.

Nous accompagnent également un certain nombre de membres du Conseil qui sont assis derrière nous.

**Le président:** Chef Omeasoo, avant de commencer la séance, je dois vous signaler que nous avons une demi-heure en retard sur notre horaire. Je crois savoir que vous avez eu des difficultés qui vous ont empêchés d'être ici à temps. Toutefois, un autre groupe doit comparaître devant nous à 17 heures. Je suis sûr qu'ils seront patients et vous donneront une quinzaine de minutes supplémentaires pour que vous puissiez présenter votre exposé, mais nous devons lever la séance à 18 heures pour respecter nos autres engagements.

**Le chef Omeasoo:** Je ne crois pas que nous ayons besoin de beaucoup plus qu'une demi-heure, madame le président. Notre mémoire établit clairement notre position, et je me propose de le lire.

Excusez-moi du retard que nous avons causé. Il était inévitable. Nous n'avons pas essayé d'établir notre horaire selon ce qu'on appelle «l'heure des Indiens».

Je passe maintenant à notre mémoire, qui s'intitule ainsi: Mémoire des Quatre Nations de Hobbema au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

Honorables sénateurs, nous avons le plaisir de comparaître devant vous aujourd'hui pour présenter la position des Quatre Nations de Hobbema sur le projet de loi C-31. Nous savons que vous avez déjà reçu de nombreux mémoires qui analysent ce projet de loi dans tous ses détails. Nous voulons, quant à nous, simplement vous exposer les quatre raisons fondamentales pour lesquelles les Quatre Nations de Hobbema rejettent totalement ce projet de loi.

*[Text]*

Before we get into our reasons for rejecting this bill, we ask that you keep the following four points in mind, as we go through our position. First, the problem of status and membership is not of our making; on the contrary, it was created by your predecessors in Parliament.

Secondly, the basic motive for amending the act seems to be primarily to save embarrassment in the international community and the Canadian non-Indian community, with little regard for the aspirations of the First Nations.

Thirdly, the timetable you have devised conforms to the coming into effect of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms rather than to the timetable of the development and full recognition of Indian government by Indian nations.

And finally, while the federal government has much to gain by this bill, the impact will be borne almost solely by the Indian nations.

Our reasons for rejecting this bill can be summarized under four main headings, as follows. First, the bill fails to give effective control of membership to our nations. Despite its pretensions and the claims of the minister, it does not advance the cause of Indian government in any recognizable way.

Secondly, the bill allows a variety of new people to come into our lands, to live and function as members, thus threatening the very existence of our way of life.

Thirdly, the financial impact of the bill will leave our nations in a net poorer position. We maintain this position after carefully reviewing the testimony of the minister and his officials on both occasions on which he appeared before the committee of the House of Commons on Indian Affairs.

Fourthly, the increasing pressure on a fixed land base will add further to the social difficulties our nations commonly experience. Our present population growth rate is 3 to 4 per cent per annum. This bill will allow that rate to be accelerated, without provision for additional lands.

Throughout the documentation released by the federal government, and the public appearances of the minister, there are countless references to Indian nations being able to control membership under Bill C-31. After careful examination of this bill, we must question how effective that control will actually be. Our nations should not be misled into believing that Indian government is being recognized in this manner. In fact, one merely has to look at the following sections: Section 13.2.3; section 10(3), (4), (6); section 18.1; section 13; and section 81(1). The effect of these sections, taken together, is that much of the control that our nations would have is effectively taken away.

There has been an indication in the past that some nations may wish to list blood quantum as one of the criteria for membership. In international forums, it has been stated many times that the act fails to encourage the development of our cultures and our nations, as defined by those who inherit membership

*[Traduction]*

Avant d'exposer ces raisons, nous vous demandons de toujours tenir compte des quatre points suivants, à mesure que nous exprimerons notre position. D'abord, le problème du statut et de l'appartenance des Indiens ne vient pas de nous; au contraire, il a été créé par vos prédécesseurs au Parlement.

Deuxièmement, il semble que le motif fondamental qui vous pousse à modifier la Loi sur les Indiens soit de vous éviter des embarras devant la communauté internationale et devant les autres Canadiens, ce qui laisse peu de place aux aspirations des Premières Nations.

En troisième lieu, le calendrier que vous avez fixé pour vos travaux tient davantage à l'entrée en vigueur prochaine de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés plutôt qu'à un processus de mise sur pied et de pleine reconnaissance d'un gouvernement indien par les nations indiennes.

Enfin, si le gouvernement fédéral a beaucoup à gagner avec ce projet de loi, ce sont presque uniquement les nations indiennes qui en supporteront les conséquences.

On peut résumer les motifs qui nous incitent à rejeter ce projet de loi sous quatre rubriques principales, que voici: D'abord, il ne nous donne pas le contrôle réel sur la composition de nos nations. Quoi qu'en dise le ministre, ce projet de loi ne fait pas avancer de façon appréciable la cause de l'autonomie indienne.

Deuxièmement, ce projet de loi permet à diverses catégories de personnes de venir sur nos terres, d'y vivre et de fonctionner comme des membres de nos nations, menaçant ainsi l'existence même de notre mode de vie.

En troisième lieu, ce projet de loi aura des conséquences financières qui appauvriront considérablement nos nations. Nous disons cela même après avoir soigneusement examiné le témoignage du ministre et de ses fonctionnaires les deux fois qu'il a comparu devant le Comité des affaires indiennes de la Chambre des communes.

En quatrième lieu, l'accroissement de la pression exercée sur notre assise territoriale fixe ajoutera d'autant plus aux difficultés sociales que vivent quotidiennement nos nations. Notre taux de croissance démographique actuel est de 3 à 4 p. 100 par année. Ce projet de loi fera en sorte d'accélérer cette croissance, sans nous consentir de terres additionnelles en retour.

Tous les documents publiés par le gouvernement fédéral et toutes les déclarations publiques du ministre nous portent à croire que le projet de loi C-31 permettra aux nations indiennes de contrôler l'appartenance. Or, après un examen approfondi de ce projet de loi, nous devons nous demander jusqu'à quel point nous pourrions exercer ce contrôle. Nos nations ne doivent pas se laisser persuader faussement que le gouvernement indien sera reconnu de cette façon-là. En fait, il suffit simplement d'examiner les dispositions suivantes: paragraphes 13.2(3), 10(3), 10(4), 10(6); articles 18.1 et 13; et paragraphe 81(1). L'effet combiné de toutes ces dispositions fera en sorte de diluer considérablement le contrôle exercé par nos nations.

Certaines nations ont déjà manifesté leur désir d'obtenir que l'appartenance par le sang soit considérée comme un des critères pour être membre d'une nation indienne. Dans des tribunes internationales, il a été maintes fois répété que la Loi sur les Indiens n'encourage pas le développement de nos cultures et de



*[Text]*

by birth. This bill confirms the tendency toward assimilation as government policy by making it possible for a person of no Indian blood whatsoever to gain access to the Indian register and a band list.

What will in fact happen over a period of years is that the Indian blood will be diluted to an extent that it will no longer significantly exist. Note sections 1, 5(5), 6(2) and 13.3, all of which make it possible for a person to become registered as an Indian with no blood quantum required at all.

There is considerable stress placed by proponents of the bill that there will be certain financial impacts on the federal government. The minister has said twice here that no Indian nation will be in a worse position financially because of the bill. Let us consider the position of the Four Nations of Hobbema, and others with some resources of their own.

Without considering public funds, or Indian Affairs budgets, it must be stressed that a very small number of nations in Canada will be bearing most of the financial burden for the proposed legislation. According to the trust study, which was done for the Indian Self-Government Committee in April 1983, seven bands in Alberta will bear 90.7 per cent of the financial impact directly.

So it is of tremendous concern that some consideration be given to these nations for reimbursement of the initial costs and provisions for ongoing incremental costs.

A more recent statistic, stated in the Executive Summary, indicates that about a dozen nations out of 579 control over 90 per cent of the band capital and revenue accounts. It is these dozen nations that are saddled with 90 per cent of the financial impact of Bill C-31. It must be restated that it is Indian moneys which are being impacted and not federal government moneys.

In addition to the financial impact on trust funds, the bill is very unclear with respect to retroactive pay. Another matter of concern is with respect to the Section 64 amendment in clause 10. Although on first reading it appears to satisfy the Four Nations' concern for replacement of trust funds paid out as per capita payments for previous marriages, it will be the Four Nations' funds that will be used to refund the accounts and not new federal government moneys. This happens by way of set-off against any amounts due to that person under paragraph 64(1)(a). Also, it must be pointed out that there appear to be four assumptions made with respect to this section: First, that the price of oil will stay the same; second, that the per capita distribution amounts will stay the same; third, that the rate of production at Pigeon Lake will stay the same; and, fourth, that the value of the dollar will remain constant.

Just as nobody would affirm the last assumption today, neither are any of these assumptions—assumptions on which the repayment concept in the bill is based—worthy of credibility.

*[Traduction]*

nos nations telles que définies par ceux qui en sont membres par la naissance. Ce projet de loi confirme que le gouvernement fédéral poursuit une politique d'assimilation en rendant possible pour une personne dépourvue de sang indien d'être inscrite sur le registre des Indiens et sur une liste de bande.

Avec le temps, le sang indien sera dilué jusqu'au point où il ne représentera plus rien. Lisez les articles et paragraphes 1, 5(5), 6(2) et 13.3, qui permettent tous à une personne d'être inscrite comme Indien sans que l'on n'exige qu'elle soit indienne par les liens du sang.

Les promoteurs de ce projet de loi insistent beaucoup pour dire qu'il entraînera des débours pour le gouvernement fédéral. Le ministre a déclaré à deux reprises qu'aucune nation indienne ne verrait sa situation financière empirer à cause de ce projet de loi. Examinons le cas des Quatre Nations de Hobbema, et d'autres ayant quelques ressources propres.

Si l'on ne tient pas compte des fonds publics, c'est-à-dire du budget des Affaires indiennes, il faut insister sur le fait qu'un très petit nombre de nations indiennes au Canada assumeront la plus grande partie du fardeau financier qu'entraînera ce projet de loi. Selon l'étude réalisée pour le Comité sur l'autonomie politique des Indiens en avril 1983, sept bandes de l'Alberta assumeront directement 90,7 p. 100 des conséquences financières de ce projet de loi.

Par conséquent, il est absolument nécessaire d'examiner la façon de rembourser ces nations des coûts initiaux et de prévoir à leur intention des dispositions par les augmentations actuelles de coûts.

Selon une statistique plus récente rapportée dans le résumé, une douzaine de nations sur 579 contrôlent plus de 90 p. 100 des capitaux et des comptes de revenus des bandes. Ce sont ces douze nations qui se voient imposer 90 p. 100 du fardeau financier du projet de loi C-31. Je répète que nous parlons ici de fonds indiens et non pas de fonds fédéraux.

Outre les conséquences financières que ce projet de loi aura sur les fonds placés en fiducie, le projet de loi est très vague en ce qui concerne les paiements rétroactifs. Un autre de nos sujets d'inquiétude concerne la modification à l'article 64 que propose l'article 10 du projet de loi. En effet, si, à première vue, cette disposition semble calmer les inquiétudes des Quatre Nations en ce qui concerne le remplacement des fonds placés en fiducie et versés sous forme de paiements individuels pour des mariages antérieurs, ce seront les fonds des Quatre Nations qui seront utilisés à cette fin et non pas de nouveaux fonds du gouvernement fédéral. Il en est ainsi parce que l'on défalque tous les montants dus aux intéressés aux termes de l'alinéa 64(1)a). Il faut également signaler que cette disposition semble reposer sur quatre hypothèses: premièrement, que le prix du pétrole restera le même; deuxièmement, que la répartition des montants par personne restera la même; troisièmement, que le taux de production au lac Pigeon demeurera le même; et, quatrièmement, que la valeur du dollar restera constante.

De la même façon que personne ne pourrait garantir la dernière hypothèse aujourd'hui, aucune des trois autres—sur les-



[Text]

With respect to impact on land, it has been stated many times that the average growth rate among the Four Nations of Hobbema since 1965 has been 3.4 per cent annually. Because the acreage of the Four Nations remains constant while the population increases, it is clear that the demand upon the land constantly increases. There is currently a shortage of land, in terms of any of our accustomed land uses.

This bill introduces a new demand for existing acreage, all of which is already allocated. To lend credence to Bill C-31, it would be necessary to increase the land base in proportion to the anticipated increase in population. This demand would increase, of course, if you are going to include the children and grandchildren of the returnees.

In conclusion, it is common knowledge that Indian nations live in such a way that there is always a continuing respect for the collective interests of the whole community. This bill, which focuses on individual rights, fails to take into full consideration the traditions, customs and values of the Indian nations. Yet it is advanced as being a step in the movement toward Indian government. There is an inherent conflict between the idea that Parliament can define who is an Indian and, at the same time, claim to be moving toward a recognition of Indian government. This bill can only serve to arouse against this government the distrust that has been directed against all previous governments, unless further proceedings on the bill are postponed.

We, the Four Nations of Hobbema, ask that this Senate committee call upon the government to introduce a constitutional amendment recognizing Indian government. Until that is done, any amendment to the Indian Act regarding membership is simply tampering with the structures upon which we have been building, and by which we have been living. We do not need to praise or defend the present Indian Act. We need only say that it has been the primary instrument setting out the basis of our administrative relations with the federal government while we are rebuilding Indian government. This bill goes a long way to undermine our efforts to accomplish that task and to take responsibility for our own lives.

**The Chairman:** Thank you, Chief Omeasoo.

**Senator Nurgitz:** Chief Omeasoo, on the sixth page of your brief you mention that the bill focuses on individual rights, but fails to take into consideration the traditions, customs and values of Indian life and Indian culture. Do I take your position to be that, notwithstanding the Canadian Charter of Rights and Freedoms, your group would like to be able to establish its own rules, based on your culture and traditions, regardless of whether they might violate the Canadian Charter? Is that correct? I am not being critical of your position. I simply want to know what it is.

**Chief Omeasoo:** Madam Chairman, we have Mr. Littlechild with us and he will respond to any questions.

[Traduction]

quelles la notion de remboursement prévue au projet de loi est fondée—n'est crédible.

En ce qui concerne les conséquences pour les terres, il a été répété maintes fois que le taux de croissance moyen des Quatre Nations de Hobbema depuis 1965 a été de 3,4 p. 100 annuellement. Étant donné que la superficie du territoire des Quatre Nations demeure constante tandis que la population augmente, il est évident que la demande de terres s'accroît constamment. D'ailleurs, nous connaissons actuellement une pénurie de terres, compte tenu des usages que nous en faisons habituellement.

Ce projet de loi introduit une nouvelle demande de superficie du territoire, lequel est déjà entièrement attribué. Pour que le projet de loi C-31 soit crédible, il faudrait qu'il augmente notre superficie en proportion de l'accroissement démographique prévu. Cette proportion augmenterait, évidemment, si vous ajoutez les enfants et les petits-enfants de ceux qui reviendront.

En conclusion, tout le monde sait que les nations indiennes vivent de façon à assurer un respect permanent des intérêts collectifs de l'ensemble de la communauté. Or, ce projet de loi, axé davantage sur les droits individuels, ne tient pas pleinement compte des traditions, des coutumes et des valeurs des nations indiennes. On dit pourtant qu'il représente une étape vers le gouvernement indien. Il y a un conflit inhérent entre l'idée selon laquelle le Parlement peut définir qui est Indien et, en même temps, prétendre faire un pas vers la reconnaissance d'un gouvernement indien. Ce projet de loi ne pourra que soulever contre le gouvernement fédéral actuel, la même méfiance qu'avaient subie tous les gouvernements antérieurs, à moins que les dispositions de ce projet de loi ne soient changées.

Nous, les Quatre Nations de Hobbema, demandons au comité sénatorial d'exhorter le gouvernement à présenter une modification constitutionnelle reconnaissant le gouvernement indien. Sans quoi, toute modification à la Loi sur les Indiens concernant l'appartenance ne fait que heurter nos structures sociales. Nous n'avons pas besoin de louer ou de défendre la Loi actuelle sur les Indiens. Il nous suffit de dire qu'elle a constitué le premier instrument destiné à établir la base de nos relations administratives avec le gouvernement fédéral tandis que nous sommes à reconstruire le gouvernement indien. Ce projet de loi risque beaucoup de détruire nos efforts en vue de réaliser ce projet et prendre en main nos existences.

**Le président:** Je vous remercie, chef Omeasoo.

**Le sénateur Nurgitz:** Chef Omeasoo, à la sixième page de votre mémoire, vous signalez que le projet de loi est axé sur les droits individuels sans tenir compte des traditions, des coutumes et des valeurs de la vie et de la culture indiennes. Dois-je comprendre qu'en dépit de la Charte canadienne des droits et libertés, votre groupe aimerait pouvoir établir ses propres règles, selon votre culture et vos traditions, même si elles risquent de violer la Charte canadienne? Est-ce exact? Je ne critique pas votre position. Je veux simplement la connaître.

**Chief Omeasoo:** Madame le président, M. Littlechild va répondre à vos questions.

## [Text]

**Band Member Wilton Littlechild, Representative from Hobbema, Alberta:** Madam Chairman, perhaps I can respond in this way: Someone is always making the assumption that Indian people will not be equal, in treating each other, under our own rules.

**Senator Nurgitz:** Without being critical, the brief says:

This Bill, which focuses on individual rights,—  
Indeed it does. None of us here would deny that:

—fails to take into full consideration the traditions, customs and values of the Indian Nations.

No doubt at some point we will get some legal advice saying that no matter how they are set, at some point the guidelines will have to be the Charter, which is now part of our Constitution. It is not something that we would tamper with lightly, or at all.

**Mr. Littlechild:** I think there are two options available to the Indian people. One is to step outside the Charter completely or assume that we are also under the Charter. I do not think that choice has been clarified.

**Senator Nurgitz:** Let me carry this one step forward. That is an option that at least is being considered; and upon attaining self-government you would make the decision as to whether or not the Charter applied to you?

**Mr. Littlechild:** I do not think it is a matter of attaining self-government. I believe we have self-government. I think it is the attainment of recognition of that self-government.

**Senator Nurgitz:** Let us deal with it on a more basic level. Do you believe that in the administration of bands and councils, and the administration of Indian affairs, you are obligated to comply with the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

**Mr. Littlechild:** You are asking whether—

**Senator Nurgitz:** Whether you believe that in the conduct of your day-to-day affairs you are obliged to comply with the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

**Mr. Littlechild:** Again, I think it depends on the choice that is made. With respect to the Charter itself and its application to Indians, I do not think that it necessarily will apply, because I think the whole intent of the Charter basically was to protect Canadian citizens from the federal government.

**Senator Nurgitz:** I am not denying that. The point is that we have a Charter—I am not trying to give a legal opinion. We hope to get one, but we have a Charter which entrenches those various rights, and without some giant governmental gymnastics those rights cannot be changed. Both the provinces and the federal government have to comply with them, and we cannot pass a law or make rules and regulations that breach those fundamental rights set out in the Charter. Does that apply to Indian people in the administration of their own affairs?

**Mr. Littlechild:** Again my answer is that it depends on whether they decide to be under the Charter. I do not think

## [Traduction]

**M. Wilton Littlechild, représentant de la bande de Hobbema, Alberta:** Madame le président, je pourrais répondre à cette question de la façon suivante: il y aura toujours quelqu'un pour accuser les Indiens de ne pas respecter les droits individuels lorsqu'ils gouverneront selon leurs propres règles.

**Le sénateur Nurgitz:** Sans vouloir vous critiquer, le mémoire dit ceci:

Ce projet de loi, axé sur les droits individuels,—  
Ça, c'est vrai. Personne ici ne le nierait.

—ne tient pas pleinement compte des traditions, des coutumes et des valeurs des nations indiennes.

Il n'y a pas de doute qu'à un moment donné, un conseiller juridique nous dira que toute loi sur les Indiens, peu importe la façon dont elle sera formulée, devra respecter la Charte, qui fait désormais partie de notre Constitution. Il n'est pas question que nous prenions celle-ci à la légère ou que nous évitions d'en parler.

**M. Littlechild:** J'estime que deux options s'offrent aux Indiens. Ou bien la Charte ne s'applique pas du tout à nous ou bien elle s'applique. Je ne crois pas que ce choix ait été clarifié.

**Le sénateur Nurgitz:** Alors, permettez-moi de pousser ce raisonnement. Voilà une option qui, au moins, est envisagée. Ainsi, si vous obtenez l'autonomie politique, vous devriez décider si la Charte s'applique ou non à vous?

**M. Littlechild:** A mon avis, il ne s'agit pas d'obtenir l'autonomie politique. Je pense que nous l'avons déjà. La question est de savoir comment la faire reconnaître.

**Le sénateur Nurgitz:** Examinons la question sous un angle plus fondamental. Croyez-vous que dans l'administration des bandes et des conseils, ainsi que dans l'administration des affaires indiennes, vous soyez obligés de vous conformer à la Charte canadienne des droits et libertés?

**M. Littlechild:** Vous me demandez si—

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous croyez que dans la conduite de vos affaires quotidiennes, vous êtes obligés de vous conformer à la Charte canadienne des droits et libertés?

**M. Littlechild:** Encore une fois, je crois que cela dépend du choix qui sera fait. En ce qui concerne la Charte elle-même je ne crois pas qu'elle devra nécessairement s'appliquer aux Indiens, puisque la raison fondamentale de son existence était de protéger les citoyens canadiens du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne nie pas cela. Le fait est que nous avons une charte. Je n'essaie pas de donner une opinion juridique, nous espérons en obtenir une. La Charte, donc, enchâsse divers droits qui, à moins que des conditions très précises ne soient réunies, ne peuvent être changés. Les provinces, comme le gouvernement fédéral, doivent se conformer à la Charte, et nous ne pouvons adopter ni lois ni règlements qui portent atteinte aux droits fondamentaux qu'elle énonce. Cela s'applique-t-il aux Indiens dans l'administration de leurs propres affaires?

**M. Littlechild:** Je répondrai encore que cela dépend s'ils décident d'être visés par la Charte. Je ne crois pas que nous



[Text]

you can make the assumption that they are under the Charter at present. One of the suggestions tabled some time ago was that there should be an Indian Charter of Rights within the Constitution. That would have answered your question more specifically, because, yes, it would have applied, but with a specific set of rights identified under the Constitution. At this point I am having difficulty in answering your question, because if I were to say, "Yes, they do apply", then I think I would be negating the position that is being advanced, which is that we still have a choice.

**Senator Nurgitz:** Without putting words in your mouth, I think what you are saying is, "Not necessarily".

**Mr. Littlechild:** That's right.

**Senator Marchand:** I am not exactly sure where to start. I have already met some of your people at a meeting in another Senate room. I think some of you know the position that I personally take regarding the reinstatement of women. I told the delegation that was present at the time that I wanted my sisters, their children and grandchildren back into my band. I want them back. I feel that they have been unfairly treated. After all, our sisters came from the same place. We are the same people. Yet after they married white men, they were told they were no longer Indians. That was a great dishonour to them. In my view it was wrong, according to my understanding of justice for our people. I do not understand some of the implications here. I am not a lawyer. What stand do you take regarding your women? Suppose you do have control over membership all the way, do you want those people back in your band? Do you want those women and their children and grandchildren back into membership, or do you not?

**Mr. Littlechild:** Perhaps I may respond to the first comment. With respect to the honourable senator's sisters, I am sure that many of our sisters are involved—

**Senator Marchand:** I used the word "sisters" in the universal sense.

**Mr. Littlechild:** It was not the Indian people who told them they were no longer Indians. It was the federal government legislation. I do not think it is fair to blame Indian people for that legislation and that result, because, as you know, we did not have any say in the drafting of that legislation. With regard to your second comment, as to whether or not we want the disenfranchised ladies back, at the present time the general feeling of my members, if I interpret it correctly, is "No". To go a little further, it will be clarified once the bands have assessed, by research and opinion polls, the nature and content of our membership codes; and only at that point can we answer differently, if it is going to be different. However, at the present time the answer is "No".

**Senator Marchand:** Can you tell me why they would not be welcome back?

**Mr. Littlechild:** The recurring reason that I hear is that it was an individual choice. The women knew full well—in some cases with the advice of elders—the results of their move to

[Traduction]

puissions supposer qu'ils le sont à l'heure actuelle. Quelqu'un a proposé il y a quelque temps l'inclusion d'une charte des droits des autochtones dans la Constitution. Si cette solution avait été retenue, j'aurais pu mieux répondre à votre question, parce qu'ils seraient visés par une charte comportant certains droits particuliers prévus dans la Constitution. Il m'est difficile de répondre à votre question pour l'instant, parce que si je vous dis que ces droits s'appliquent, j'irai à l'encontre de la position qui est avancée, soit que nous avons encore le choix de nous y soumettre ou non.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne peux pas vous faire dire ce que vous ne voulez pas dire, mais à mon avis, vous voulez dire «pas nécessairement».

**M. Littlechild:** C'est exact.

**Le sénateur Marchand:** Je ne sais pas exactement où commencer. J'ai déjà rencontré certains de vos représentants lors d'une séance dans une autre salle du Sénat. Je crois que certains d'entre vous connaissez ma position au sujet de la réintégration des femmes. J'ai dit aux représentants qui y assistaient que je voulais que mes sœurs, leurs enfants et leurs petits-enfants soient réintégrés à ma bande. Je veux qu'ils reviennent. J'estime qu'ils ont été traités injustement. Après tout, nos sœurs ont les mêmes origines que nous. Nous faisons partie du même peuple. Cependant, parce qu'elles ont marié des hommes blancs, ou leur a dit qu'elles ne faisaient plus partie du peuple indien. Il s'agissait pour elles d'un grand déshonneur. Selon mon interprétation de la justice pour notre peuple, c'était une erreur. Je ne comprends pas certaines des ramifications de cette situation. Je ne suis pas avocat. Quelle est votre position à l'égard des femmes? Si vous pouviez décider qui sont les membres, est-ce que vous voudriez qu'elles soient réintégrées dans votre bande? Est-ce que vous voudriez que ces femmes, leurs enfants et leurs petits-enfants soient réintégrés ou non?

**M. Littlechild:** Je pourrais peut-être répondre à votre première observation. En ce qui concerne les sœurs de l'honorable sénateur, je suis certain que bon nombre de nos sœurs...

**Le sénateur Marchand:** J'ai utilisé l'expression «sœurs» dans le sens universel.

**M. Littlechild:** Ce n'est pas le peuple indien qui leur a dit qu'elles n'étaient plus indiennes. Tout est venu d'une loi du gouvernement fédéral. Je ne crois pas qu'il soit juste d'attribuer cette loi et ce résultat au peuple indien parce que, comme vous le savez, nous n'avons rien eu à dire au moment de la rédaction de cette loi. Pour ce qui est de votre deuxième observation, concernant la réintégration de ces femmes, je crois que nos membres sont généralement contre. Pour préciser, la situation sera plus claire lorsque les bandes auront entrepris des recherches et mené des sondages au sujet de la nature et du contenu de nos codes d'appartenance; c'est alors seulement que nous pourrions donner une réponse différente, le cas échéant. À l'heure actuelle, la réponse est toutefois non.

**Le sénateur Marchand:** Pouvez-vous nous dire pourquoi les membres ne voudraient pas qu'elles reviennent?

**M. Littlechild:** La raison que j'entends le plus souvent, c'est qu'il s'agit d'un choix individuel. Les femmes savaient très bien, dans certains cas les anciens leur avaient dit, ce qui arri-



*[Text]*

marry off the reserve. They knew full well, and despite that they made their decision. On that basis, the feeling I have heard expressed is that it was their choice, that they knew the circumstances. In other words, they did not go into it blindly.

**Senator Marchand:** Enlighten me. I do not know Alberta very well or what goes on in your communities. Referring to my "sisters" in a general sense, I should say that they are very welcome when they return to our band. They have not been ostracized because they married white people. Is it the same in your reserve? Are they welcome when they come home? I have difficulty in understanding Chief Steinhaur's statement, when he said that there could be violence if Bill C-31 is passed. Perhaps you could comment on that.

**Mr. Littlechild:** I will not comment on what Chief Steinhaur said, but I will respond by saying that they are not ostracized. In fact, some of our members who had left are buried in the reserve. Those who have left are not prevented from practising Indian culture when we have our ceremonies. I think the situation is no different from your situation.

**Senator Marchand:** They are welcomed when they come home?

**Mr. Littlechild:** Yes.

**Senator Marchand:** I guess I have trouble linking that with the fact that you do not want them back into membership. Naturally, I feel very strongly about the rights my sisters lost because they married white people, because of the law that caused this to happen. I do not know how we could have been so stupid as to pass such a law, but such has been the case, whether it be the government system, an Indian system or a non-Indian system. I have heard it said many times before to women who married white people, "You made your bed, you sleep in it."

I am a member of the Okanagan Indian Band. I have my status there, though I have not been home for the past few years as much as I would like to have been. That is where my heart is and that is where my roots are and no-one can ever take that away from me. Yet my sisters lost all this because they married white people, and I think that is wrong. It is certainly not what I call equality or justice. I say that as a band member.

**Senator Corbin:** I would like to ask one or two questions on the impact of this bill on land which you allude to on page 6 of your brief. I am totally ignorant of your land situation. Could you give me an idea of what acreage is involved and what you mean by traditional land uses. What affect does this bill have on your land situation?

**Mr. Littlechild:** According to statistics compiled by the Department of Indian Affairs, the population of our reserve has increased by 3.4 per cent over the past 20 years. If you translate that into the next 20 years, our population will be

*[Traduction]*

verait si elles mariaient quelqu'un de l'extérieur de la réserve. Elles le savaient très bien et l'ont fait quand même. C'est pour quoi les membres que j'ai consultés sont d'avis qu'elles ont fait un choix, qu'elles savaient à quoi s'attendre. En d'autres mots, elles n'ont pas foncé les yeux fermés.

**Le sénateur Marchand:** Expliquez-moi. Je ne connais pas très bien l'Alberta ou ce qui se passe dans vos collectivités. En parlant de mes «sœurs» de façon générale, je dirais qu'elles sont les bienvenues lorsqu'elles reviennent à notre bande. Nous ne les mettons pas en quarantaine parce qu'elles ont marié des blancs. Est-ce que c'est la même chose dans votre réserve? Est-ce qu'elles sont les bienvenues lorsqu'elles reviennent? Je ne comprends pas très bien ce que voulait dire le chef Steinhaur lorsqu'il a dit que l'adoption du projet de loi C-31 pourrait provoquer de la violence. Vous pourriez peut-être me donner des explications à ce sujet.

**M. Littlechild:** Je ne commenterai pas les propos du chef Steinhaur, mais je peux vous dire qu'elles ne sont pas mises en quarantaine. En fait, certaines de nos membres qui étaient parties sont enterrées sur la réserve. Nous n'empêchons pas celles qui sont parties de pratiquer les rites indiens lors de nos cérémonies. Je crois que la situation chez-nous est la même que chez-vous.

**Le sénateur Marchand:** Elles sont les bienvenues lorsqu'elles reviennent?

**M. Littlechild:** Oui.

**Le sénateur Marchand:** J'ai de la difficulté à faire le lien entre cette attitude et le fait que vous ne voulez pas qu'elles redeviennent membres. Naturellement, je suis très préoccupé au sujet des droits qu'ont perdus mes sœurs parce qu'elles ont marié des blancs, à cause de cette loi. Je ne comprends pas comment nous avons pu être assez stupides pour adopter une telle loi, mais elle a été adoptée, que ce soit par un gouvernement indien ou non indien. J'ai souvent entendu les femmes qui avaient marié des blancs se faire dire «Comme on fait son lit on se couche».

Je suis membre de la bande Okanagan, et même si je n'y ai pas passé autant de temps que j'aurais voulu au cours des dernières années, c'est là que se trouvent mon cœur et mes racines, et personne ne pourra jamais me l'enlever. Cependant, mes sœurs ont perdu tout cela parce qu'elles ont marié des blancs, et je crois que c'est répréhensible. Ce n'est certainement pas ce que j'appelle l'égalité ou la justice. Je parle en tant que membre de bande.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais poser une ou deux questions au sujet des incidences du projet de loi sur les terres dont vous avez parlé à la page 6 de votre mémoire. Je ne sais absolument rien au sujet de votre situation territoriale. Pourriez-vous me donner une idée de la superficie en cause et de ce que vous voulez dire par l'utilisation selon les usages ancestraux? Quelles sont les incidences du projet de loi sur votre situation territoriale?

**M. Littlechild:** Selon les statistiques du ministère des Affaires indiennes, la population de notre réserve a augmenté de 3,4 p. 100 au cours des 20 dernières années. Si ce taux se maintient au cours des 20 prochaines années, notre population sera

[Text]

roughly 15,000. I am not talking about reinstated people, but merely about the existing population. At this rate our population will almost triple but the land base will remain constant. We are trying to plan economically and in every way possible to accommodate this impending land problem. The total acreage of the reserve is 14.3 acres. Perhaps that sounds like a lot of land to you but you must consider that it includes the land we use for roadways, public buildings, agriculture, bush, swamps and so on. Considering a population of 15,000 in the next 20 years, it means that we will have 7.3 acres of open land. I remind you, I am using the existing population as a basis for these statistics. If you add to the population in any way the impact on existing land use will be greater because the reserve size remains the same.

**Senator Corbin:** So the problem of land evolves into a social and economic one which is compounded quite rapidly. I appreciate your point. If a municipal government, city, town or whatever, wishes to enlarge, it simply incorporates land, forms regional governments and so on. You do not have that potential.

**Mr. Littlechild:** No, we do not.

**Senator Corbin:** Have you been able to estimate the potential number of reinstated persons if this bill is passed?

**Mr. Littlechild:** The preliminary statistics on women alone indicate that it will grow by 125.

**Senator Fairbairn:** For the four bands?

**Mr. Littlechild:** Yes. If you translate that increase into the land situation I just described, another 320 acres will be needed. Who is going to provide that land? Using this basic formula, that is a lot of land; but if the bill is made retroactive or amends past wrongs, then I submit that you must consider the original treaty formula under which the land was allocated. I guarantee that it will come to a lot more acres than under the formula I used.

**Senator Adams:** You mentioned a population growth rate of 3.4 per cent. Where will you go if the size of the reserve is not increased and you run out of land?

**Mr. Littlechild:** I really do not know. Perhaps I could draw another analogy. The City of Red Deer, Alberta is a fine example for demonstrating our future population growth using the present rate. Our present rate of population growth will bring us to the present size of Red Deer. Where we will go I do not know. We are planning in every way possible for our future.

**Senator Adams:** The people of my culture want to continue to live off the land. Even though I must be in Ottawa, I have to live in the country. I cannot live in the city. When I go back to the Arctic, I get a feeling of freedom because I can go where I want, which I cannot do in the south because of the fences, and if you cross them somebody may give you hell for being on their land. I am not sure that the people who own the land around your reserve will want to sell it. If they do, you can bet it will cost a lot of money.

[Traduction]

d'environ 15 000. Je ne parle pas de ceux qui seraient réintégrés, mais seulement de la population actuelle. Notre population aura presque triplé, mais nous aurons les mêmes terres. Nous essayons de rationaliser et nous tentons par tous les moyens d'éviter ce problème éventuel. La superficie totale de la réserve est de 14,3 acres. Cela a peut-être l'air d'une grande surface pour vous, mais vous devez tenir compte du fait qu'elle comprend les terres que nous utilisons pour les routes, les immeubles publics, l'agriculture, les sous-bois, les marais et ainsi de suite. Si nous avons une population de 15 000 dans 20 ans, nous n'aurons plus que 7,3 acres de terrains vacants. N'oubliez pas, j'établis ces statistiques en fonction de la population actuelle. Tout ajout à la population entraînera des incidences plus graves sur l'utilisation des terres actuelles, parce que la taille de la réserve restera la même.

**Le sénateur Corbin:** Par conséquent, le problème territorial devient un problème social et économique qui s'aggrave assez rapidement. Je comprends votre point de vue. Lorsqu'un gouvernement municipal, une ville, etc., veut s'agrandir, il suffit d'annexer du terrain et former des gouvernements régionaux, et ainsi de suite. Vous n'avez pas cette possibilité.

**M. Littlechild:** Non, nous ne l'avons pas.

**Le sénateur Corbin:** Avez-vous une idée du nombre de personnes qui seraient réintégrées si le projet de loi était adopté?

**M. Littlechild:** Selon les statistiques préliminaires pour les femmes seulement, nous aurions 125 personnes de plus.

**Le sénateur Fairbairn:** Pour les quatre bandes?

**M. Littlechild:** Oui. Compte tenu de la situation des terres que je viens de décrire, nous aurions besoin de 320 acres de plus pour faire face à cette augmentation. Qui va nous donner ces terres? J'obtiens une grande superficie avec cette formule de base, mais si le projet de loi est rétroactif ou s'il corrige des erreurs passées, je vous recommande alors la formule du traité original qui était utilisée pour la distribution des terres. Je peux vous assurer que vous obtiendrez une surface beaucoup plus grande qu'avec la formule que j'ai utilisée.

**Le sénateur Adams:** Vous avez parlé d'un taux de croissance de la population de l'ordre de 3,4 p. 100. Où irez-vous si la taille de la réserve n'est pas augmentée et que vous manquez de terrain?

**M. Littlechild:** Je ne le sais vraiment pas. Je pourrais peut-être faire une autre analogie. La ville de Red Deer, en Alberta, est un bon exemple de ce que sera notre population future. Si le taux se maintient, nous atteindrons la population actuelle de Red Deer. Je ne sais pas où nous irons. Nous faisons tout notre possible pour planifier notre avenir.

**Le sénateur Adams:** Mon peuple veut continuer à vivre des produits de la terre. Mais si mon travail m'appelle à Ottawa, je dois vivre à la campagne. Je ne peux pas vivre en ville. Lorsque je retourne dans l'Arctique, je me sens libre parce que je vais où je veux, ce que je ne peux pas faire dans le Sud à cause des clôtures, et si je les traverse, quelqu'un peut me reprocher d'être sur son terrain. Je ne suis pas certain si les propriétaires des terres autour de votre réserve voudront les vendre. S'ils acceptent, vous pouvez être certains que ça vous coûtera cher.



[Text]

**Senator Nurgitz:** On page 4 of your brief, you indicate that a small number of Indian nations in Canada will bear most of the financial burden of this bill. You refer to a trust study done for the Indian Self Government Committee in April 1983, which indicates that seven bands in Alberta will bear over 90 per cent of the financial impact of this kind of bill. Could you explain that to me?

**Mr. Littlechild:** First, let us set aside the minister's proposal with respect to how much it will cost the federal government to reinstate people. The Department of Indian Affairs holds a trust fund for bands that have resources, like the four bands of Hobbema. A touring committee was established by the government two years ago and a special team was given the task of assessing the trusts held by the federal government. They indicated in the report all the trust funds presently held by the provinces and by bands. The statistics for Alberta showed that seven or eight bands control 90 per cent of their trust funds, of their resources.

**Senator Nurgitz:** You are saying that the attraction for returnees is the money. If I were a returnee, I would be less inclined to go back to a band that had no money than to a band that had several million dollars in the trust fund.

**Mr. Littlechild:** That's right. Clause 10 of the bill says that people who earn franchise and who left with money will have to repay that money. The problem with that clause is that they will be using our funds to repay that money, because they will be asking the person to wait a period of years until they replace the amount they received. In other words, if I owed \$10 and asked you for another \$10 to pay back the original \$10, it just would not make any sense. That is what section 10 outlines. That is why I say there will be a financial impact on the bands with the moneys, notwithstanding there will be a federal government fund set aside.

**Senator Nurgitz:** I understand you.

**The Chairman:** I am still confused about this. First of all, with respect to the latter part of your comment, I thought the provision was that these people would not pay any money back, but would simply be unable to take funds which they would otherwise be entitled to; they could go back but would not receive anything until some date in the future when they theoretically would have paid an amount equal to the sum they were paid before—and that may be never, in terms of your bands, with respect to some of the funds paid out to the people who left. I suspect that they would never be in a position to take any further money from the government or the band, because they would simply not live long enough, in terms of the monthly or yearly stipend they would otherwise get, to repay the amount they owed previously. Is that not so, or am I mistaken?

**Mr. Littlechild:** I think that that is one interpretation.

Let me follow up on the particular situation you have presented. Let us say that a woman had to wait ten years before

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** A la page 4 de votre mémoire, vous dites qu'un petit nombre de nations indiennes du Canada devront assumer la majeure partie des conséquences financières de ce projet de loi. Vous parlez d'une étude entreprise en avril 1983 pour le compte du Comité sur l'autonomie politique des Indiens, selon lequel sept bandes de l'Alberta devront assumer 90 p. 100 des incidences financières d'un projet de loi de ce genre. Pourriez-vous m'expliquer cela?

**M. Littlechild:** Tout d'abord, laissons de côté la déclaration du ministre sur ce que la réintégration coûtera au gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires indiennes est fiduciaire d'un fonds pour les bandes qui ont des ressources, comme les quatre bandes de Hobbema. Un comité itinérant a été mis sur pied par le gouvernement il y a deux ans et une équipe spéciale a été chargée d'évaluer les fonds dont le gouvernement fédéral est fiduciaire. Les auteurs du rapport énumèrent tous les fonds dont les provinces et les bandes sont actuellement fiduciaires. D'après les statistiques pour l'Alberta, sept ou huit bandes contrôlent 90 p. 100 des fonds en fiducie qu'ils ont accumulés grâce à leurs ressources.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que ceux qui retourneront seront attirés par l'argent. Si j'étais dans cette situation, je serais moins tenté de retourner à une bande qui n'a pas d'argent qu'à une bande qui a plusieurs millions de dollars dans les fonds en fiducie?

**M. Littlechild:** C'est exact. Selon l'article 10 du projet de loi, les Indiens réintégrés qui sont partis avec de l'argent doivent le rembourser. Le problème avec cette formule, c'est qu'ils utiliseront nos fonds pour rembourser cet argent en demandant aux créanciers de leur accorder quelques années, le temps qu'ils effectuent le remboursement. Donc, si je vous devais 10 \$ et je vous demandais de m'en prêter encore 10 \$ pour rembourser le premier, ça n'aurait aucun sens. C'est exactement ce qui est prévu à l'article 10. C'est pourquoi je dis qu'il y aura des incidences financières pour les bandes qui ont de l'argent, même si le gouvernement fédéral prévoit un fonds.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous comprends.

**Le président:** Je ne comprends toujours pas. Tout d'abord, pour ce qui est de la dernière partie de votre observation, je pensais que la disposition prévoyait que ces gens n'auraient rien à rembourser, mais qu'ils ne toucheraient rien pendant une certaine période jusqu'à ce qu'ils aient accumulé un montant équivalent à la somme qu'ils avaient touchée. Cette période peut être indéfinie pour certains de ceux qui ont quitté les bandes. J'imagine qu'ils ne pourront jamais toucher d'autre argent du gouvernement ou de la bande parce qu'ils ne vivraient tout simplement pas assez longtemps pour accumuler les versements mensuels ou annuels qu'ils toucheraient autrement pour rembourser le montant qu'ils devaient auparavant. Est-ce bien cela, ou est-ce que je me trompe?

**M. Littlechild:** Je pense que c'est une des façons d'interpréter la chose.

J'aimerais reprendre la situation particulière que vous avez présentée. Admettons qu'une femme doive attendre dix ans



[Text]

she reimbursed the band. What happens in the intervening ten years? Does she have the right to go back to the reserve, and, if so, who is responsible to provide for the house or services currently provided to our membership? If she has to wait 30 years, can she go back to the bank and ask for a loan to reimburse the band so she can qualify for the services immediately?

If the federal government were serious about being fair to everybody, then, on April 17, 1985, it should reimburse the bands all of the moneys they have paid out, and start anew.

**The Chairman:** I follow that argument. I still do not quite understand your explanation as to the first part of Senator Nurgitz's question, because even though the seven bands to which you referred have the vast majority of the money in trust funds, are you telling me that it has been decided that those trust funds will be used for the benefit of all bands across Canada?

**Mr. Littlechild:** I do not think that that has been decided. What has not even been answered is where the money will come from and how much money there will be to deal with the current Bill C-31. Have you heard the minister say where the money will come from?

**The Chairman:** No. You have made an assumption that it will come out of your trust funds—that is, that part of the money required will come out of your trust funds even though it belongs to the seven bands, and will somehow be to the benefit of all other bands as well?

**Mr. Littlechild:** That money is for the returnees to those seven bands, not for the rest of the 570 bands. That money is for the reinstatement to those seven bands. We have to provide for the services once they go back on the band list. I am asking you whether the federal government said that it would gladly provide the services for those people, and, if so, how much money it will provide?

**The Chairman:** In other words, if the government is going to have to provide those services and funds for other bands, it should do exactly the same for you and leave your trust funds alone?

**Mr. Littlechild:** That is right.

**The Chairman:** You say that because the trust funds are yours. That is your point.

**Senator Nurgitz:** As I heard you or the chief speak, it was a question of land, but it is land and services. It would be an expansion of the land mass and an infusion of funds to pay for the services for the returnees.

**Mr. Littlechild:** Yes. There are the first-time costs and then the ongoing costs. I think that the argument is presented in the department's own executive summary.

Could I ask you what the federal government's position will be as far as the taxes all of these women have paid while they were non-Indians? Will those women be reimbursed?

[Traduction]

pour rembourser ce qu'elle doit à la bande. Qu'arrive-t-il pendant cette période de dix ans? Est-ce qu'elle a le droit de retourner à la réserve, et dans l'affirmative, qui doit s'occuper de sa maison ou des services actuellement offerts à nos membres? Si elle doit attendre 30 ans, est-ce qu'elle peut retourner à la bande et demander un prêt pour rembourser la bande afin d'être admissible aux services immédiatement?

Si le gouvernement fédéral voulait réellement être juste pour tous, il faudrait alors qu'il décide, le 17 avril 1985, de rembourser aux bandes toutes les sommes qu'elles ont versées et repartir à neuf.

**Le président:** Je comprends votre argument. Je ne comprends toujours pas tout à fait votre explication au sujet de la première question du sénateur Nurgitz, parce que même si les sept bandes dont vous avez parlé possèdent la grande majorité des fonds en fiducie, est-ce que vous voulez dire que ces fonds en fiducie profiteront à toutes les bandes du Canada?

**M. Littlechild:** Je ne crois pas qu'une décision ait été prise à ce sujet. Nous ne savons même pas encore d'où viendra l'argent et quel montant est prévu pour le projet de loi C-31. Avez-vous entendu le ministre dire d'où viendrait l'argent?

**Le président:** Non. Vous avez avancé l'hypothèse que l'argent viendrait de vos fonds en fiducie, c'est-à-dire que le montant nécessaire serait tiré de vos fonds en fiducie même s'ils appartiennent aux sept bandes, et qu'ils profiteront à toutes les autres bandes?

**M. Littlechild:** Cet argent appartient aux membres de ces sept bandes qui y retournent, et non l'ensemble des 570 bandes. Cet argent s'applique à ceux qui retournent aux sept bandes en question. Nous devons leur fournir les services nécessaires lorsqu'ils sont réinscrits sur la liste de bande. Je voudrais que vous me disiez si le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir les services pour ces personnes, combien d'argent il y consacrerait.

**Le président:** En d'autres mots, si le gouvernement doit fournir les services et les fonds aux autres bandes, il devrait faire exactement la même chose dans votre cas sans toucher vos fonds en fiducie?

**M. Littlechild:** C'est exact.

**Le président:** Vous dites cela parce que les fonds en fiducie vous appartiennent. C'est à cela que vous voulez en venir.

**Le sénateur Nurgitz:** Comme le chef ou vous-mêmes l'avez dit, cela soulève un problème territorial; mais il y a les terres et les services. Il faudrait agrandir la superficie territoriale et injecter des fonds pour payer les services fournis à ceux qui retournent dans les bandes.

**M. Littlechild:** En effet. Il y a les coûts initiaux, puis les frais courants. Je pense même que cela est expliqué dans le sommaire du ministère.

Puis-je vous demander ce que le gouvernement fédéral compte faire des impôts que ces femmes ont payés pendant qu'elles étaient privées de leur statut d'Indienne? Seront-elles remboursées?

[Text]

**The Chairman:** That question you will have to put to the minister. We are not in a position to answer that.

Senator Fairbairn has a question and then we will have to bring this part of the proceedings to a close.

**Senator Fairbairn:** I have a hypothetical question. The question goes back to some of your answers to Senator Marchand's questions. If—and this is a hypothetical “if”—a wand could be waved and the land question and the financial questions were capable of settlement, would it still be the principle among your people that the women who left of their own free choice ought not to come back, or would a settlement of these other real problems with reinstatement moderate that attitude in some way?

**Mr. Littlechild:** If I were to use the same wand and were to ask what the major position is for our four bands, it would be to have recognition of Indian government under which membership would be dealt with.

**Senator Fairbairn:** On a case-by-case basis?

**Mr. Littlechild:** We are currently undergoing our own internal research as to who would be eligible as an Indian under our membership code. So, unfortunately, I cannot answer your question as to whether or not the answer would still be no; maybe it would be yes. It would depend on the general consensus of the current membership.

I think it is allowable, under section 17 for the minister to create a new band. I think that could be used to create a new band for the people who left and who want to come back. The minister could give them the exact same level of services we currently provide for our people. That is certainly one solution.

**The Chairman:** Thank you. We are pleased to have that on the record.

I wish to thank you for appearing before the committee today.

**Le président:** Bienvenue, mesdames. Honorables sénateurs, nous avons la présence des représentantes de l'Association des femmes autochtones du Québec, dont Mme Bibiane Courtois est la présidente. Mme Gayle Stacey-Moore, est la première vice-présidente et Mme Anne Ste-Onge, est la deuxième vice-présidente. Je vous souhaite la bienvenue.

**Mme Bibiane Courtois, présidente, Association des femmes autochtones du Québec:** Bonjour à tous.

**Le président:** Avez-vous un mémoire?

**Mme Anne Ste-Onge, deuxième vice-présidente, Association des femmes autochtones du Québec:** Non, madame le président.

**Le sénateur Corbin:** C'est une présentation orale?

**Mme Ste-Onge:** Oui. L'Association des femmes autochtones du Québec est la voix que ce sont données les femmes Abénakis, Algonquines, Atikameks, Cries, Hurones, Inuites, Micmacs, Mohawks, Montagnaises et Naskapis qu'elles soient statuées, non-statuéées, ou métis.

[Traduction]

**Le président:** C'est une question que vous devrez poser au ministre. Nous ne sommes pas en mesure d'y répondre.

Le sénateur Fairbairn a une question à poser; il nous faudra ensuite clore cette partie des échanges.

**Le sénateur Fairbairn:** J'ai une question hypothétique. Elle concerne certaines des réponses que vous avez données au sénateur Marchand. A supposer—et c'est là un cas tout à fait hypothétique—à supposer donc que l'on puisse brandir une baguette magique et que les questions territoriales et financières puissent se régler, soutiendriez-vous encore que les femmes qui sont parties de leur plein gré ne doivent pas revenir, ou le règlement de ces autres problèmes liés à la réintégration ne tempérerait-il pas votre attitude dans une certaine mesure?

**M. Littlechild:** Si j'utilisais la même baguette magique et que j'invitais nos quatre bandes à formuler leur vœu le plus ardent, elles demanderaient la reconnaissance d'un gouvernement indien qui établirait les critères d'appartenance aux bandes.

**Le sénateur Fairbairn:** Sur une base individuelle?

**M. Littlechild:** Nous étudions actuellement la question pour déterminer qui serait admissible à titre d'Indien selon nos règles d'appartenance. C'est pourquoi je ne peux malheureusement pas vous dire que nous ne changerons pas d'avis; peut-être réviserons-nous nos positions. Cela dépendra du consensus général des membres actuels.

Cela dit, je pense qu'aux termes de l'article 17, le ministre peut constituer une nouvelle bande. Il pourrait se prévaloir de ce pouvoir et créer une nouvelle bande pour ceux qui sont partis et qui veulent être réintégrés. Le ministre pourrait leur offrir des services équivalant à ceux que nous donnons actuellement à nos membres. Ce serait là une solution.

**Le président:** Je vous remercie. Nous sommes heureux de pouvoir prendre note de vos commentaires.

Je vous suis reconnaissant d'avoir témoigné devant le comité aujourd'hui.

**The Chairman:** Good afternoon, ladies. Honourable senators, with us today are representatives of the Quebec Native Women's Association: Mrs. Bibiane Courtois, President; Mrs. Gayle Stacey-Moore, First Vice President; and Mrs. Anne Ste-Onge, Second Vice President. Welcome ladies.

**Mrs. Bibiane Courtois, President, Quebec Native Women's Association:** I should like to begin by wishing you all good day.

**The Chairman:** Are you presenting a brief?

**Mrs. Ste-Onge, Second Vice-President, Quebec Native Women's Association:** No.

**Senator Corbin:** Are you making an oral presentation?

**Mrs. Ste-Onge:** Yes. The Quebec Native Women's Association is the self-styled voice of Abenaki, Algonquin, Atikamek, Cree, Huron, Inuit, Micmac, Mohawk, Montagnais and Naskapi women: treaty, non-treaty and Métis.



## [Text]

Depuis plus de 10 ans, notre association a été le forum privilégié par toutes ces femmes pour discuter et échanger leurs préoccupations et leurs espoirs. Ces échanges nous ont amenés à concentrer nos efforts sur des dossiers touchant l'éducation, la transmission de la culture, l'adoption, la violence dans les familles, la discrimination envers les femmes.

Ces différents points de discussion prennent leur source à l'intérieur même de notre vécu familial. Le discours des femmes est imprégné d'une volonté profonde d'assurer la survie de l'unité familiale et, partant, de la survie de la communauté, et de leur nation respective.

Nos nations, nos communautés, nos familles, subissent le drainage d'un nombre important de leurs membres et cela par les articles discriminatoires de la Loi sur les indiens. Et, pourtant, cette même loi favorise l'inscription de nouveaux membres non-indiens.

Les femmes autochtones du Québec désirent que cessent ces manoeuvres destinées à détruire l'unité familiale. Les livres d'histoire transmettent souvent l'image que les blancs utilisaient le miroir comme monnaie abusive d'échange avec les autochtones. Encore aujourd'hui, les gouvernements nous font miroiter des promesses de justice et d'équité.

Nous voulons vous démontrer notre perception du miroir du projet de loi C-31.

Je cède la parole à Mme Stacey Moore.

**Mrs. Gail Stacey-Moore, First Vice President, Quebec Native Women's Association:** Honourable senators, Bill C-31 restores some of our rights; it does not restore all of them. In fact, it continues to discriminate against us and our children. The bill restores to women, who lost status under paragraph 12(1) (b) of the Indian Act, both Indian status and band membership. This is a step in the right direction as it would give us back our birth right. However, the restoration of rights is limited in that we are limited in the exercising of our restored rights in the following ways:

First, we will not be able to transmit status to our children in the same way that our brothers who have married non-Indian women will be able to transmit status to their children. Secondly, we will not be able to transmit band membership to our children in the same way that our brothers who have married non-Indian women will be able to transmit band membership to their children. In fact, the bill states that our children's entitlement to band membership will be subject to the discretion of our bands. Thirdly, once we are reinstated, there is no guarantee in the bill that we will be allowed to vote on issues such as band membership and band membership codes, because the existing Indian Act provisions respecting the qualifications of electors provide that an elector must be ordinarily resident on a reserve in order to be able to vote. Finally, becoming a resident is dependent upon two things: First, whether or not the band will allow for residency of our non-native spouse; and secondly, whether or not the band membership codes will allow band membership for our children once they have reached the age of 18 years.

## [Traduction]

For over 10 years, the association has provided a forum where these women exchange ideas, discuss concerns and hopes. On the basis of our common concerns, priority has been given to education, transmission of culture, adoption, family violence and discrimination against women.

All five questions arise out of common family life experience. Everything the women say bears witness to a profound desire for survival of the family unit and, building on that, the community and the nation.

Our nations, our communities, our families are weakened by the loss of many members through discriminatory sections of the Indian Act. And yet the Act promotes instatement of non-Indian members.

Quebec Native Women want an end to these manoeuvres aimed at destroying the family unit. The history books tell of white men who cheated natives by giving them mirrors in exchange for valuable goods. Little has changed. Today governments lure us with promises of justice and equity that are nothing more than tricks done with mirrors.

At this time we would like to outline our reasons for dismissing Bill C-31 as yet another deception.

Mrs. Stacey Moore will continue.

**Mme Gail Stacey-Moore, première vice-présidente, Association des femmes autochtones du Québec:** Honorables sénateurs, le projet de loi C-31 rétablit certains de nos droits, mais pas tous. En fait, il perpétue une certaine discrimination à notre égard et à l'égard de nos enfants. Le projet de loi redonne leur statut d'Indienne et de membre d'une bande aux femmes qui en ont été privées aux termes de l'alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens. C'est certes un pas dans la bonne direction puisque nous reconquérons ainsi un droit que nous avons acquis à notre naissance. Cependant, il ne s'agit pas d'une restauration intégrale de nos droits. Nous sommes en effet limitées dans l'exercice de ces droits, pour les raisons suivantes:

Premièrement, nous ne pourrions transmettre notre statut à nos enfants, contrairement à nos frères qui ont marié des non-Indiennes et qui, eux, peuvent transmettre leur statut à leur progéniture. Deuxièmement, nous ne pourrions transmettre notre appartenance à une bande à nos enfants alors que nos frères qui ont épousé des non-Indiennes le pourront. En fait, le projet de loi stipule que le droit de nos enfants d'appartenir à une bande sera laissé à la discrétion des bandes. Troisièmement, le projet de loi ne garantit pas que, une fois réintégrées, nous pourrions voter sur des questions comme l'appartenance à une bande et les règles connexes, étant donné que les dispositions actuelles de la Loi sur les Indiens stipulent qu'un électeur doit habituellement habiter dans une réserve pour y avoir le droit de vote. Enfin, quant à savoir si nous deviendrons des résidentes, deux facteurs entrent en ligne de compte: Premièrement, la bande autorisera-t-elle nos conjoints non autochtones à y résider? Deuxièmement, les règles d'appartenance à une bande permettront-elles à nos enfants d'être membres de la bande une fois qu'ils auront 18 ans?



*[Text]*

We would now like to review the consequences of Bill C-31 in terms of its impact on equality, family unit, and community participation.

Dealing first with equality, the bill does not recognize the principle of equality because it does not treat in the same manner the rights of ourselves and our brothers. It does not treat in the same manner the rights of our children and our brothers' children. It does not treat in the same manner the rights of our grandchildren and our brothers' grandchildren.

Dealing with the area of family, there is no protection in the bill for the family unit to remain intact. In fact, the exercising of our rights would mean having to leave the family unit. The fundamental reason for the movement by native women to change the discriminatory sections in the Indian Act is for the benefit of our children, who are our future.

In the area of community participation, Bill C-31 does not allow for community participation within the cultural context of our reserves. We as a family unit will not be able to participate in those immediate discussions which have a great effect on the practical daily living conditions, as well as the quality of our lives.

Our brief contains many references to both national and international covenants to which Canada is a party which more than justify our above-mentioned claims.

The core of the move for elimination of discrimination in the Indian Act is based upon the coming into force, on April 17, 1985, of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We have highlighted the main concerns of the Quebec Native Women's Association. Our brief will be presented to the clerk of the committee in both English and French, and copies will be available. We requested copies from Montreal but they did not get here in time for distribution. Our brief does touch upon other points in a much more detailed way, and reviewing the brief may be of interest to some committee members.

That concludes our formal presentation. We are prepared to answer any questions honourable senators may have. We would ask that we be given an opportunity to sum up at the end of the question period.

**The Chairman:** Senator Corbin will be the lead-off questioner.

**Le sénateur Corbin:** À juste titre, vous avez énuméré vos grandes préoccupations à l'égard de l'éducation, de la préservation de votre culture, des programmes sociaux, de la violence dans la famille, etc.

Avez-vous l'impression que ce projet de loi contribuerait à régler les problèmes auxquels vous faites face dans ces différents secteurs? Est-ce que, d'autre part, il aurait pour effet d'en aggraver certains? Est-ce que vous pourriez préciser lesquels?

*[Traduction]*

Nous aimerions maintenant expliquer les conséquences du projet de loi C-31 sur l'égalité, la cellule familiale et la participation à la vie communautaire.

Dans un premier temps, le projet de loi ne reconnaît pas le principe de l'égalité puisqu'il ne nous confère pas les mêmes droits qu'à nos frères. Il n'accorde pas à nos enfants les mêmes droits qu'aux enfants de nos frères. Il ne donne pas à nos petits-enfants les mêmes droits qu'aux petits-enfants de nos frères.

Par ailleurs, le projet de loi ne protège en rien la cellule familiale. En fait, pour nous prévaloir de nos droits, nous devons quitter notre famille. Si les femmes autochtones réclament une modification des dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens, c'est d'abord et avant tout pour le bénéfice de leurs enfants, qui sont leur avenir.

Pour ce qui est de la participation à la vie de la collectivité, le projet de loi C-31 ne nous permet pas d'intervenir dans le contexte culturel de nos réserves. À titre de membres d'une cellule familiale, nous ne pouvons participer aux discussions qui ont une incidence énorme sur notre vie quotidienne et sur sa qualité.

Je vous signale, du reste, que notre mémoire contient de nombreux renvois à des conventions nationales et internationales auxquelles le Canada a souscrit et qui étayent plus qu'amplement nos revendications.

Pour demander la suppression des dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens nous nous fondons essentiellement sur l'entrée en vigueur, le 17 avril 1985, de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous vous avons maintenant exposé les principales préoccupations de l'Association des femmes autochtones du Québec. Nous remettrons les versions anglaise et française de notre mémoire au greffier du comité et nous vous en ferons parvenir des exemplaires. Nous en avons demandé à Montréal mais nous ne les avons pas reçus à temps pour les distribuer. Cela dit, notre mémoire aborde d'autres questions plus en profondeur, questions qui intéressent peut-être certains membres du comité.

Voilà qui conclut notre présentation officielle. Nous sommes maintenant prêtes à répondre aux questions des sénateurs. Nous vous saurions gré de nous accorder quelques minutes pour faire une récapitulation à la fin de la période de questions.

**Le président:** La première question revient au sénateur Corbin.

**Senator Corbin:** You have listed your current concerns as, understandably, education, preservation of your culture, social programs to counteract family violence, etc.

Is it your impression that the bill will do anything to alleviate these problems? Or, do you think it will aggravate some of them? Could you please be a little more specific?

[Text]

**Mme Courtois:** Votre question est complexe. Est-ce que votre question touche de près à la communauté ou à l'ensemble politique des autochtones au Canada?

**Le sénateur Corbin:** Je m'excuse. D'ailleurs, la sénatrice Lapointe me souligne que je suis trop compliqué. Vous avez entièrement raison.

Prenons le problème de la violence dans la famille non le lot d'un groupe particulier, dans la société contemporaine. Il surviendrait des problèmes de réintégration au niveau de la dénomination, ce que l'on appelle en anglais «status, indian status». Vous pouvez regagner cette dénomination sans être obligé d'aller vivre à l'intérieur d'une réserve. Mais, si vous optez de vivre sur une réserve, vous amenez certains problèmes avec vous.

Est-ce que ces problèmes seront davantage compliqués, parce que l'on pourrait appeler le rejet de certains membres de la bande déjà en place, face à votre venue?

Je n'ai pas l'impression que vous allez être nécessairement reçu à bras ouvert. Des tensions surviendront. De plus, ces tensions pourraient accroître les problèmes que vous vivez déjà? Est-ce que j'ai raison ou tort de penser?

**Mme Courtois:** Je pense que la Loi sur les indiens a déjà créé de multiples problèmes dans nos familles. On est toujours là quand même, ainsi que nos familles. Elles nous supportent, et attendent que l'on nous dise que l'on est indiens, comme eux.

Je ne pense pas que l'impact du retour des femmes dans les communautés soit si important, et cause des problèmes dans la communauté. Je pense qu'il y a des femmes qui ne sont plus dans leur communauté parce qu'elles ont épousé des blancs, qu'elles ont perdu leur statut. Si elles ont gardé un intérêt pour leur communauté, c'est qu'elles désirent travailler pour résoudre ces problèmes. Alors, je ne pense pas que cela augmente la quantité de problèmes.

**Mme Ste-Onge:** Dans tous nos dossiers, nous traitons autant avec des femmes non-statuées que des femmes statuées. Nous ne différencions pas à savoir que tous ces dossiers devaient être traités avec des femmes non-statuées, ou avec des femmes statuées.

Quant au dossier de la violence envers les femmes: un coup reçu ou un mal infligé, que ce soit par un Indien non, c'est un coup pareil. Donc, on ne peut pas diviser ces dossiers en femmes non-statuées ou statuées. Le dossier de la violence envers les femmes, est déjà traité à l'intérieur de la réserve. Je ne vois pas pourquoi on dirait que les femmes qui reviendraient sur la réserve y apporteraient leur violence, leurs problèmes.

**Le sénateur Corbin:** Je ne voulais pas insinuer que tel serait le cas. J'aurai une décision à prendre et je tente de savoir si vraiment il y aurait des complications accrues dans votre situation.

Je souscris entièrement à votre affirmation que la base familiale doit être protégée. Quand on est marié, quand même, on est plus qu'un individu. On fait partie intégrante d'une cellule, la famille qui, dans notre monde contemporain, (malgré tous les assauts qu'on lui cause) est quand même demeuré un concept social de base. Ce que vous me dites, c'est que la nationa-

[Traduction]

**Mrs. Courtois:** The question is complicated because . . . does it refer to the individual community, or to all Native peoples as a political entity?

**Senator Corbin:** No, but I'm sorry if I have—Senator Lapointe does say that I tend to complicate things—yes, you're quite right.

Take the matter of family violence. It is not restricted to any one group in today's society. There are bound to be reintegration problems, some status related. An individual can be given back status without being obliged to go and live on a reserve. But if you choose to live on a reserve, you necessarily take certain problems back with you.

Will those problems be further complicated, for example, by what could be called rejection of a new arrival by some band members?

It seems to me you wouldn't necessarily be welcomed with open arms. There is bound to be tension. That's what I mean. Furthermore, the tension could very well aggravate existing problems. Am I right or wrong to think this?

**Mrs. Courtois:** I think the Indian Act has already caused many problems in our families. However we're still here, and our families are still here too. And they continue to support us, and wait until we can say that we are Indians like them.

So I don't think the impact of the return of women to the communities is that important, or causes problems in the community, because I think that the women who are no longer in their communities today because they married white men and lost their status. If they have remained interested in the community, it's because they want to work to solve community problems. So I don't think that would increase the number of problems.

**Mrs. Ste-Onge:** I would like to add one thing. It's that all the subjects we talk about, we discuss them with non-treaty women as much as with treaty women. We make no distinction between things that should be discussed with non-treaty women and things that should be discussed with treaty women.

So, especially when it comes to violence against women; if you get hit, if someone hurts you, it doesn't matter whether it was an Indian or a non-Indian, you get hit just the same. So the subjects can't be neatly divided into non-treaty and treaty, and the subject of violence against women, it's already being dealt with on the reserves. I don't see why you would say that women who go back to the reserve will bring their violence, their problems, their troubles with them. That's all.

**Senator Corbin:** I didn't mean to imply that at all. I am an investigator. I will have to make a decision at a later date and I am trying to find out if your position will be further complicated.

Now I was pleased to hear you say, and I agree entirely, that the family must be protected. After all when you are married you are no longer just an individual, you are an integral part of a unit called the family, a unit that in contemporary society, despite all the pressures it is subjected to, is still the basic social unit. In fact you are saying that the concept of



[Text]

lité et la tribalité passent nécessairement par la famille. Si on ne respecte pas la base de la famille, le reste est perdu.

J'ai aimé votre commentaire à ce sujet. C'est une des grandes lacunes que je perçois dans la législation qui nous a été soumise. Je ne perçois pas que nous aurons des heureux si l'on contribue à créer des situations familiales inacceptables au point de vue de la solidarité.

**La sénatrice Lapointe:** Est-ce que les maris blancs des femmes indiennes, désirent retourner dans les réserves? Comment vont-ils être accueillis?

**Mme Courtois:** J'imagine que ceux qu'ils désirent auront le même accueil que les femmes blanches qui aujourd'hui épousent nos frères.

**La sénatrice Lapointe:** Vous pensez qu'ils ne seront pas plus mal accueillis?

**Mme Courtois:** Non, parce qu'il y a des femmes blanches qui ont épousé nos frères et elles vivent dans nos communautés. Elles sont acceptées comme nos belles-soeurs.

**La sénatrice Lapointe:** On dit que l'on a peur des hommes blancs parce qu'ils sont plus matamores, qu'ils voudront être les maîtres de la réserve tandis que les femmes blanches, étaient soumises à leur mari, comme toujours.

**Mme Courtois:** Chez nous, en 1985, les femmes blanches savent prendre leur place dans les communautés.

**La sénatrice Lapointe:** Alors, vous pensez que les hommes blancs ne seront pas plus autoritaires?

**Mme Courtois:** De toute façon, il ne faut pas, je pense, avoir de crainte envers l'arrivée massive d'hommes blancs dans les communautés.

Premièrement, ces hommes blancs, aujourd'hui, ont des professions, ou des emplois ne leur permettant peut-être pas de vivre dans les réserves. Ils n'auront peut-être pas d'emplois dans ces réserves. Nous avons des familles à faire vivre. Je pense qu'il ne faut pas insister trop sur l'arrivée des hommes blancs, de ces «matamores», comme vous dites.

De toute façon, ils n'ont jamais demeuré dans les réserves. Alors, ils accompagneront peut-être leur femme si elle désire retourner. Peut-être que ce sera seulement les femmes veuves ou divorcées qui y retourneront. Je ne le sais pas, on ne peut pas établir de statistiques là-dessus.

**La sénatrice Lapointe:** Les adversaires du projet de loi avancent qu'ils ont peur des maris blancs des femmes indiennes. C'est pour cette raison que je désirais votre commentaire qu'ils ne seront pas plus dangereux que les autres.

**Mrs. Stacey-Moore:** Madam Chairman, perhaps I may be allowed to add something here. First, our spouses, who would be returning to the reserves, would not be returning in the same capacity. We are not asking that they come back as status Indians. That is the first point. The second point is that we are asking for residency rights. It would not include residency rights and be subject to article 50 of the Indian Act, which basically just, gives them the right to reside on that reserve. We are not asking for any voting privileges, and so on. That is the big difference. It seems to me that if Indian nations are

[Traduction]

family precedes any concept of nationality or tribe. If there is no respect for family, all is lost.

In any case, I enjoyed your comments on the subject. I myself don't see — that's one of the serious shortcomings I see in the legislation submitted to us. I don't see how we can make anyone happy if we contribute to weakening the family by creating unacceptable situations.

**Senator Lapointe:** But the white husbands of Indian women — do they really want to go and live in the reserves, and how will they be welcomed?

**Mrs Courtois:** Well, I suppose those who want to go will be given the same kind of welcome as white women of today who marry our brothers.

**Senator Lapointe:** You think they won't be given a colder reception?

**Mrs. Courtois:** No, because they are already white women married to our brothers who live in our communities, and they are treated as sisters-in-law.

**Senator Lapointe:** Yes, but that's because people are more afraid of white men because they're bullies who want to be local bigshots. Well, that's what they say. They will gradually try to take over the reserves, because they're men. White women have been submissive to their husbands, like all women.

**Mrs. Courtois:** Yes, but this is 1985; white women understand their place in the community.

**Senator Lapointe:** So, you don't think the white men would be more authoritarian?

**Mrs. Courtois:** Anyway, I don't think we should worry about a huge influx of white men into our communities, first of all because those white men are already settled.

They may have professions or trades that prevent them from living on a reserve. There may not be jobs for them. We have families to support too. So I think there's no sense going on about an influx of white men, bullies as you call them, to the reserves.

Anyway, they won't go because they've never lived on a reserve. So maybe some of them will go back if their wives decide to go, or maybe only widows and divorcees will go back. I don't know. No statistics can be compiled on it.

**Senator Lapointe:** Because the bill's adversaries keep saying they're afraid of the white husbands of Indian women, I wanted to hear you say they aren't any more dangerous than anyone else.

**Mme Stacey-Moore:** Madame le président, permettez-moi d'ajouter quelque chose. Premièrement, nos conjoints qui reviendront dans les réserves n'y reviendront pas au même titre que nous. Nous ne demandons pas qu'ils y reviennent à titre d'Indiens inscrits. C'est là la première distinction à faire. Deuxièmement, nous demandons uniquement pour eux des droits de résidence. Il ne s'agirait pas des droits de résidence intégraux mais bien des droits assujettis à l'article 50 de la Loi sur les Indiens qui les autoriseraient simplement à résider sur la réserve. Nous ne demandons pas pour eux de droit de vote,



[Text]

asking for Indian self-government, and if the Canadian government is sincere in its respect of Indian self-government, then they would be able to legislate themselves and there would be no violations. There would be sufficient protection, if Indian self-government were in place. I cannot see that there is any major problem.

**Senator Adams:** Our witnesses come from the Quebec area and their views are somewhat different from those of the first group of witnesses. The witnesses before us appear to be more flexible. The first group of witnesses said they would prefer to look at the situation before allowing people to return to the reserve. I myself come from north Quebec. It is not a large agricultural area. There is a good deal of land and we are not concerned too much about property. Many Indians live on the reserves. Concerning Indian women who have married white men, it takes a while for us to look at the situation. Do you think the whole matter should first be looked at before they are allowed back? I refer particularly to Indians who are living in and around cities. I am not certain whether you have understood my question.

**Mrs. Stacey-Moore:** Are you asking me whether all of the women will return to the reserves?

**Senator Adams:** Some of those who have married white men have lost their title because they married white men. Should the bands be allowed to look at the situation before those people are allowed back?

**Mrs. Stacey-Moore:** Are you asking whether the bands should decide on membership codes? I am not certain that I understand your question.

**Senator Adams:** Some witnesses have said that it is not urgent for those women to come back on the reserve because they married white men; that they should wait until the bands decide.

**Mrs. Stacey-Moore:** We are saying that we want to have our rights restored, and also our children's rights and grandchildren's rights, because the situation originated because of discriminatory legislation from the federal government.

**Senator Marchand:** You want that in the bill?

**Mrs. Stacey-Moore:** That is correct. We want them restored to Indian status and band membership, which would have been our right had we not been discriminated against through that legislation. Secondly, we would like to see Indian self-government happen, and we would like to see it happen at the constitutional table next week, where it should take place, and not through tinkering with the Indian Act, because that will not work at all. The third point is that we want to be part of the band membership codes that are being developed. We want to be part of the shaping and molding of that Indian self-government. That is our right.

[Traduction]

ni rien de cela. C'est là une différence énorme. Il me semble que si les nations indiennes demandent l'autonomie politique et que le gouvernement canadien est sincère quand il dit accepter ce principe, les nations indiennes devraient être en mesure d'établir leurs lois et de veiller à ce qu'elles ne soient pas enfreintes. Si un gouvernement indien était en place, la protection serait suffisante. Je ne crois pas qu'il y ait de problèmes majeurs.

**Le sénateur Adams:** Les témoins que nous entendons actuellement viennent du Québec et leur vues diffèrent un peu de celles qui ont été exprimées par le premier groupe de témoins. Les personnes qui sont actuellement devant nous semblent faire preuve de plus de souplesse. Le premier groupe de témoins a dit préférer examiner la situation avant d'autoriser le retour des intéressés dans les réserves. Je viens pour ma part du nord du Québec. Il ne s'agit pas d'une région agricole très étendue. On y trouve passablement de terres et la question foncière n'y suscite pas trop d'inquiétudes. Cela dit, bon nombre d'Indiens vivent dans les réserves. Par ailleurs, il nous faudra un certain temps pour examiner la situation des femmes indiennes qui ont marié des blancs. Croyez-vous qu'il faille examiner la question avant qu'elles soient autorisées à revenir dans les réserves? Je parle plus particulièrement des Indiens qui vivent dans les villes et à proximité de celles-ci. Je ne suis pas certain que vous ayez compris ma question.

**Mme Stacey-Moore:** Me demandez-vous si toutes les femmes vont revenir dans les réserves?

**Le sénateur Adams:** Certaines d'entre elles qui ont marié des Blancs ont perdu leur statut à la suite de ces mariages. Devrait-on laisser la bande examiner la situation de ces femmes avant qu'elles puissent être réadmissées dans les réserves?

**Mme Stacey-Moore:** Me demandez-vous si les bandes devraient décider des règles d'appartenance? Je ne suis pas certaine de bien saisir le sens de votre question.

**Le sénateur Adams:** Certains témoins ont dit qu'il n'y avait rien d'urgent à réintégrer ces femmes dans les réserves parce qu'elles avaient marié des Blancs et qu'elles devaient simplement attendre que les bandes se prononcent sur la question.

**Mme Stacey-Moore:** Ce que nous disons, c'est que nous voulons reconquérir nos droits, ceux de nos enfants et ceux de nos petits-enfants étant donné que la situation actuelle résulte d'une loi discriminatoire du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Marchand:** Vous voulez des dispositions en ce sens dans le projet de loi?

**Mme Stacey-Moore:** Exactement. Nous voulons d'abord qu'on nous redonne notre statut d'Indienne et de membre d'une bande, droit que nous n'aurions pas perdu, n'eût été les dispositions discriminatoires de la loi. Deuxièmement, nous souhaitons la mise en place d'un gouvernement indien et nous aimerions que cela se fasse à l'occasion des pourparlers constitutionnels de la semaine prochaine, comme il se doit, et non pas par un rafistolage de la Loi sur les Indiens qui ne mènera à rien. Troisièmement, nous voulons participer à l'élaboration des règles touchant l'appartenance aux bandes. Nous voulons avoir notre mot à dire lorsque le gouvernement indien sera façonné et modelé. C'est notre droit.

[Text]

**Senator Adams:** Do other women's associations outside of Quebec—say, from Alberta—feel the same way?

**Mrs. Stacey-Moore:** Yes, but there are women who are being intimidated by many of the bands. There is the scare of violence. The women want to go back. It is their birthright.

**Le sénateur Tremblay:** Merci, madame le président, maintenant, si je comprends bien votre approche fondamentale, c'est que vous acceptez sans discussion que le principe du projet de loi qui établit ou restaure l'égalité entre homme et femme. Je pense avoir bien compris cet aspect. Par contre, vous notez dans le projet de loi certaines difficultés dans l'application même du principe, dont quelques-unes ont été évoquées par madame.

Vous ne constatez pas de problème quant au retour de certaines femmes et de leur famille qui ont épousé des blancs. J'imagine que tout cela est analysé dans votre mémoire que vous n'avez pu apporter aujourd'hui. Il est donc un peu difficile de vous poser des questions. J'ai hâte de consulter ce mémoire, compte tenu du fait que sur la base du principe, vous ne soulevez pas de problème, sauf sur des points très spécifiques. Tous ces arguments sont toujours situés dans le contexte de l'application du principe de l'égalité des hommes et des femmes, si j'ai bien compris. Il est assez difficile de questionner de façon précise, madame le président, sans avoir pris connaissance du mémoire. Pensez-vous nous le faire parvenir très rapidement?

**Mme Courtois:** J'ai une copie en anglais et une en français. Je les remettrai au greffier. Je ne sais pas s'il est possible d'obtenir des copies assez rapidement.

**Le sénateur Tremblay:** De toute façon, compte tenu des contraintes...

**Senator Marchand:** Madam Chairman, on a point of order, will the briefs be printed and appear in the proceedings? If a motion is required to have them printed, I will so move that the briefs, as they have been written, be appended or otherwise included in the proceedings of this committee.

**Senator Tremblay:** That was the thrust of my comment.

**Le sénateur Tremblay:** Si cela est possible, à la fois de votre part et au niveau de l'aménagement des travaux du comité, je voudrais que nous ayons l'occasion, après avoir lu votre mémoire, de vous poser des questions particulières. On voit très clairement où il y a des difficultés, à votre point de vue, dans la mise en oeuvre du principe fondamental dont le projet de loi s'inspire.

Je pose la question à Madame le président parce que nos discussions aujourd'hui sont forcément un petit peu générales, parce que nous n'avons pas pris connaissance de façon précise de ces points particuliers qui vous préoccupent.

Simplement, je me permets de faire cette suggestion. Cela nous permettrait d'approfondir davantage que par une simple lecture entre nous. J'aimerais bien que ces dames puissent être invitées à nous fournir des éclaircissements par leurs réponses aux questions que nous leur poserions.

[Traduction]

**Le sénateur Adams:** Est-ce que les autres associations de femmes à l'extérieur du Québec—par exemple, en Alberta—partagent votre point de vue?

**Mme Stacey-Moore:** Oui, mais il y a des femmes qui sont intimidées par de nombreuses bandes et qui craignent la violence. Quoi qu'il en soit, les femmes veulent revenir dans les réserves. C'est un droit qu'elles ont acquis à la naissance.

**Senator Tremblay:** Thank you Madam President, and now, if I understand your fundamental approach correctly, you unequivocally agree with the Bill's basic principle—to establish or restore equality between the sexes. I believe I am correct in saying this. However, you predict problems in applying it. You have discussed some of these problems in greater detail.

You see no problem in the return of some women with their white husbands and families. I suppose the entire question is analyzed in the brief that you were unable to bring with you today. This makes it difficult to ask questions today. I am anxious to see this brief, especially because you do not envision any problems related to the principle itself, except on certain specific points. If I understand correctly, all the points concern application of the principle of equality between the sexes. Madam President, it is quite difficult to ask specific questions without having seen your brief. Do you think you will be able to send us the brief soon?

**Mrs. Courtois:** I have one copy in English and one in French. I will give them to the clerk. I don't know exactly when I can get copies to you.

**Senator Tremblay:** In any case, considering the restrictions—

**Le sénateur Marchand:** Madame le président, les mémoires seront-ils imprimés et publiés dans les Procès-verbaux? S'il faut formuler une motion en ce sens, je propose que les mémoires soient intégralement annexés aux Procès-verbaux du comité ou qu'ils y soient inclus autrement.

**Le sénateur Tremblay:** C'est là où je voulais en venir avec ma remarque.

**Senator Tremblay:** After we have read the brief, I should like, both for your sake and to improve committee effectiveness, to have the opportunity, if possible, to ask you more specific questions aimed at pinpointing the difficulties you see in implementation of the very principle on which the bill is based.

I address the question to Madam President. Our current discussion is of necessity rather general, because we are not familiar with the specific points that concern you.

I am merely making a suggestion. If what I suggest is possible, we could obtain a more in-depth perception of your ideas than by simply reading the brief. I should like very much that these women be invited to come and enlighten us by answering the questions we have after reading the brief.



[Text]

**Mme Courtois:** Il est certain qu'à la suite de la lecture de notre mémoire, nous serions très heureuses de répondre à vos questions, nous sommes toujours disponibles.

**Le sénateur Tremblay:** Votre présentation, compte tenu du fait que vous n'aviez pas votre mémoire, a déjà indiqué l'orientation que vous prenez. Il me semble qu'il y aurait lieu d'étudier davantage votre position si une autre occasion nous était donnée. Si la chose est possible, après lecture de votre mémoire, nous engagerions le dialogue avec vous.

**The Chairman:** I notice that the brief is a presentation to the committee of the House of Commons and, therefore, it is not one that we would normally append to the minutes of our meeting.

**Senator Marchand:** Perhaps we could change the cover. I think it is important to have this presentation as part of our record.

**The Chairman:** We could do that and then append it. There are copies in both official languages. Certainly, it would be useful as far as the committee is concerned.

**Senator Marchand:** This is an historical record and we are dealing with a matter of fundamental importance.

**Senator Tremblay:** Furthermore, the witnesses are concerned that the basic principle of the bill should be translated into practice. They have mentioned a few points, but they were too brief to determine clearly what is in fact their proposal. Perhaps we can make the bill better in light of their suggestions.

**Senator Fairbairn:** When looking at legislation of this nature, one sometimes wonders whether it achieves the goals you would like to see it achieve or whether it is merely to make non-Indian people feel a little better about the whole thing. At the beginning of your comments you indicated that the bill as it now stands goes part way toward restoring some of your birthrights. At the same time you point out that there is no provision for keeping the family intact, and when you get to the basics of the issue, the real reason that you are seeking to have these wrongs redressed is not so much for yourselves as for your children and their children and so on. If the bill were to proceed in its present form do you think that there would be a number of people in your association who would chose not go back to the reserve, because of the lack of provision for children to have the same status or membership as their mothers?

**Mrs. Moore:** Yes. We consider this issue to be the fundamental one in our attempts to influence changes to the legislation: What is the point of restoring rights which we will not exercise, if in doing so we have to leave our families off the reserves or live on the reserve in uncertainty? Let us say that I go back to the reserve with my two children. In two years my daughter will be 18, at which time she will have to go before the band council to ask for membership. Depending on the criteria that are developed for membership she could be denied entry. I expect my daughter to go to university and, while doing so, I expect that I will support her and that she will live with me. What happens to her then? She is no longer dependent. The same applies if she gets a part time job. What is the

[Traduction]

**Mrs. Courtois:** Of course we would be happy to answer your questions after you read the brief. We are available any time.

**Senator Tremblay:** Of course what you have said gives us a fairly clear idea of the line you are taking, despite the fact that you don't have the brief with you. It still seems to me that it would be a good idea to delve a little deeper, if another meeting can be scheduled for when we have finished reading the brief.

**Le président:** Je constate que le mémoire est une présentation au comité de la Chambre des communes et que ce n'est donc pas un document que nous annexons normalement au procès-verbal de nos séances.

**Le sénateur Marchand:** Peut-être pourrions-nous changer la page couverture? Je pense qu'il est important que ce témoignage figure dans nos comptes rendus.

**Le président:** Nous pourrions faire cela, puis l'annexer. Nous avons un exemplaire du document dans les deux langues officielles. Il sera certainement utile au comité.

**Le sénateur Marchand:** Il s'agit d'un compte rendu officiel et d'une question qui revêt une importance capitale.

**Le sénateur Tremblay:** De plus, les témoins tiennent à ce que le principe de base du projet de loi soit transposé dans la pratique. Elles ont abordé certaines questions à ce chapitre, mais de façon trop succincte pour que nous puissions comprendre clairement leur proposition. Nous pourrions peut-être améliorer le projet de loi à la lumière de leurs suggestions.

**Le sénateur Fairbairn:** Quand on examine un projet de loi de ce genre, on se demande parfois s'il atteint les buts souhaités ou s'il vise simplement à déculpabiliser un peu les non-Indiens face à l'ensemble du problème. Au début, vous avez indiqué que le projet de loi actuel rétablit partiellement certains des droits que vous avez acquis à la naissance. Parallèlement, vous signalez qu'aucune disposition ne garantit le maintien de la cellule familiale. En outre, lorsque vous allez au cœur de la question, vous dites demander le redressement de ces torts non pas tant pour vous-mêmes que pour vos enfants, vos petits-enfants et ainsi de suite. Si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, croyez-vous que certaines personnes de votre association renonceraient à retourner dans leur réserve parce qu'aucune disposition ne garantit aux enfants le même statut ou la même appartenance à une bande que leur mère?

**Mme Moore:** Oui. C'est là le problème fondamental qui nous a incitées à demander des modifications. A quoi bon rétablir des droits que nous n'exercerons pas s'il faut, pour s'en prévaloir, laisser nos familles à l'extérieur de la réserve ou vivre dans l'incertitude au sein de celle-ci? A supposer que je revienne vivre dans la réserve avec mes deux enfants. Dans deux ans, ma fille aura 18 ans; elle devra alors comparaître devant le conseil de bande pour demander qu'on l'accepte comme membre. Selon les critères qui auront été établis, elle pourra essuyer un refus. Or, je m'attends à ce que ma fille aille à l'université; aussi, je pense que je subviendrai à ses besoins et qu'elle vivra avec moi en attendant de terminer ses études. Qu'arrivera-t-il en pareil cas? Elle ne sera plus considérée



[Text]

definition of "dependent"? Those are the questions we are faced with.

**Senator Stanbury:** I am glad that Senator Tremblay insisted that we get copies of the brief, because I think it will be very useful. I agree with Senator Tremblay's description of your approach as being a practical one. I think that you said that as the bill now stands it is not practical and does not meet your needs, but that if it were amended in the ways you have proposed it might come part way to meeting your needs. Another practical side of this matter has been brought to our attention by other witnesses, and I refer to the problem created by the growth of the population of the reserve considering the limited size of the reserve. In returning to your reserve you create strains on the assets and resources of the reserve which may cause resentment, or cause the band to develop membership codes which are restrictive and which indeed keep your daughter from becoming a member. The suggestion has been made that to make the bill practical there must be some additional provision for land and money to make it possible for the band to accommodate the people who will return to the reserve, which will have the added effect of making it possible for bands to be more generous in the granting of membership in the future. Is it your feeling that the bill would require that type of amendment as well?

**Mrs. Moore:** I think that would largely be on a reserve-to-reserve basis, because one has to take into consideration the number of women who would want to go back to the reserve. I happen to be one who would. Mrs. Courtois does not want to go back. She has a house off the reserve and has no intention of going back.

So one has to take that into consideration. One cannot simply say that all women will return. That simply will not happen. There are no figures that have been developed in that regard. No research has been done on that.

We tried to pursue, through the Department of Indian Affairs and Northern Development, a process which would give us answers to the number of women who would go back, because that has always been thrown back at us. We do not have the kinds of statistics required to answer those questions.

I think reserves that do have a scarcity of land, and of resources in terms of programs, should be helped in some way to absorb those women who will go back. That is a necessity.

Most people on the reserves are frightened when they think of the amount of women who might go back to their reserves, because what they have right now is not adequate. There is talk of block-funding being set up for the women who intend to return. There is a waiting list on my reserve already for housing. Many young people are getting married and have to live with their parents because housing is inadequate.

[Traduction]

comme une personne à charge. D'ailleurs, il en sera de même si elle se trouve un emploi à temps partiel. Quelle est donc la définition de «personne à charge»? Ce sont là des problèmes auxquels nous devons faire face.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis heureux que le sénateur Tremblay ait insisté pour que nous obtenions copie du mémoire parce que je pense qu'il nous sera très utile. Je suis du reste d'accord avec lui quand il dit que votre approche est pratique. Si j'ai bien compris, vous dites que le projet de loi actuel fait fi des considérations pratiques et ne répond pas à vos besoins, mais que s'il était modifié dans le sens de nos propositions, il pourrait satisfaire vos attentes dans une certaine mesure. D'autres intervenants nous ont aussi signalé un problème d'ordre pratique; je veux parler ici du problème que pose l'augmentation de la population d'une réserve compte tenu de sa superficie limitée. Le retour dans les réserves risque de peser sur les ressources disponibles, de causer du ressentiment ou d'inciter les bandes à adopter des codes d'admissibilité qui imposeront des restrictions aux femmes désireuses de réintégrer la réserve. On a proposé de faciliter l'application du projet de loi en y ajoutant des dispositions financières et foncières permettant aux bandes d'accueillir plus généreusement les personnes qui veulent se joindre à elles. Avez-vous l'impression que le projet de loi nécessite ce genre de modification?

**Mme Moore:** Je pense qu'il s'agit essentiellement de considérer la situation particulière de chaque réserve, car il faut tenir compte du nombre de femmes qui veulent retourner dans une réserve. Il se trouve que c'est mon cas, mais M<sup>me</sup> Courtois, quant à elle, ne veut pas retourner dans une réserve. Elle a une maison ailleurs et ne veut pas retourner dans sa réserve d'origine.

Voilà donc le genre d'élément dont il faut tenir compte. Il ne faut pas présumer que toutes les femmes voudront retourner dans une réserve. Les choses ne vont pas se passer ainsi. On n'a pas encore fait d'étude chiffrée ni de recherche dans ce domaine.

Par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord, nous avons essayé de mettre au point une méthode qui nous aurait indiqué le nombre des femmes désireuses de retourner dans une réserve, car c'est toujours la question qui nous a été posée. Malheureusement, nous n'avons pas les statistiques nécessaires pour répondre à ces questions.

Il faudrait aider d'une manière ou d'une autre les réserves qui disposent d'une superficie ou de ressources limitées à intégrer les femmes qui vont opter pour le retour. C'est indispensable.

Dans les réserves, les gens sont presque tous inquiets de la perspective du retour des femmes, car ils n'ont déjà pas suffisamment de ressources pour eux-mêmes. Il est question d'adopter une formule globale de financement pour les femmes qui ont l'intention de retourner dans les réserves. Il y a déjà dans ma réserve une liste d'attente pour les gens qui cherchent un logement. Les jeunes mariés doivent souvent cohabiter avec leurs parents faute de pouvoir se loger.

[Text]

If the Government of Canada had lived up to its responsibilities in terms of supplying the basic needs to begin with, that fright would not be there.

In addition to trying to eliminate some of the basic need, we should also look at land, financial resources and resources in terms of programs for the women going back. It is two-fold.

**Senator Stanbury:** Thank you, Madam Chairman.

**Senator Corbin:** I have two brief questions.

**Le sénateur Corbin:** Supposons que le gouvernement tienne à sa position et rejette les propositions d'amendement de nature à satisfaire vos préoccupations et celles des autres témoins, dans les circonstances, seriez-vous prêt à nous dire qu'il serait préférable de ne pas avoir de projet de loi du tout, plutôt que d'en avoir un mal fait, qui créera plus de complications qu'il ne tente d'en résoudre?

Quelle serait votre conclusion?

**Mrs. Moore:** We were hoping to avoid that question.

**Senator Corbin:** That is important for us.

**Mrs. Moore:** I can only speak from the history of the last bill, Bill C-47.

We tried to make changes to that bill and decided at the last minute to support Bill C-47 because it was a start. Reinstatement on its own will not happen; reinstatement has always been tied to the elimination of section 12(1)(b) of the Indian Act. On April 17, the Charter of Rights and Freedoms comes into effect. The Government of Canada could very well say: "Do away with section 12(1)(b), and we have done our job and there will be no restoration of rights for the women."

It has been closely tied to that. That has been the conception the public has had. So it is very important that we have a basis.

We are going to fight as hard as we can for amendments. We have asked to be present during the drafting of the final bill and would like to know if this committee would support us in that request. I know that people have been in attendance while that is being done. I know that that is possible.

**The Chairman:** With respect to your last point, are you asking to be present while the bill is considered clause-by-clause?

**Mrs. Moore:** Yes.

**The Chairman:** Committees of Parliament are open to the public. People are allowed to attend those meetings. You are welcome to do that. That does not mean that you will be able to take part in that meeting.

**Senator Marchand:** Madam Chairman, I simply wish to say that I appreciate the presentation that we have received from the Quebec Native Women's Association. I support the presentation completely.

I am happy to see that Senator Tremblay is supporting you, because he is a member of the government. His support is

[Traduction]

Si le gouvernement du Canada avait fait face à ses responsabilités pour satisfaire d'emblée les besoins essentiels, ces craintes n'existeraient pas.

Par conséquent, il ne suffira pas d'éliminer les besoins essentiels, il faudra également chercher des terres, des ressources financières et des ressources sous forme de programmes pour les femmes qui vont revenir dans les réserves. Il s'agit donc d'une double tâche.

**Le sénateur Stanbury:** Merci, madame le président.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais poser deux petites questions.

**Senator Corbin:** What is your opinion of the bill in its present form? If it could not be amended, if the government were to stand pat and categorically refuse all suggested amendments that would meet your objections and those of other witnesses—under these circumstances, are you prepared to say that no bill at all is better than an unsatisfactory bill that might create more problems than it would solve?

What do you think?

**Mme Moore:** Nous espérons que cette question ne serait pas posée.

**Le sénateur Corbin:** Elle est très importante pour nous.

**Mme Moore:** Je ne peux parler que de l'historique de la mesure législative précédente, le projet de loi C-47.

Nous avons essayé de le modifier et nous avons décidé à la dernière minute de lui accorder notre appui, car il constituait un point de départ. Le rétablissement ne peut intervenir de façon isolée; il a toujours été lié à la suppression de l'alinéa 12(1)b de la Loi sur les Indiens. Le 17 avril, la Charte des droits et libertés est entrée en vigueur. Le gouvernement du Canada pourrait très bien dire: «Supprimons l'alinéa 12(1)b; nous avons fait ce que nous avions à faire, et il n'y aura pas de rétablissement des droits des Indiennes.»

Les deux questions sont liées. C'est le point de vue qui prévaut dans le public. Par conséquent, il est très important de disposer d'une base de départ.

Nous allons nous battre farouchement pour obtenir ces modifications. Nous avons demandé à assister à la rédaction de la version finale du projet de loi et nous aimerions savoir si le comité est prêt à appuyer notre demande. Je sais que le cas s'est déjà produit, et que cette possibilité existe.

**Le président:** En ce qui concerne votre dernier argument, voulez-vous assister à l'étude détaillée du projet de loi?

**Mme Moore:** Oui.

**Le président:** Les séances des comités du Parlement sont publiques. Tout le monde peut y assister. Vous serez donc les bienvenues. Cela ne veut pas dire que vous pourrez prendre part aux délibérations.

**Le sénateur Marchand:** Madame le président, je tiens à dire que j'ai beaucoup apprécié l'exposé de l'Association des femmes autochtones du Québec. J'approuve entièrement cet exposé.

Je suis heureux de voir que le sénateur Tremblay vous accorde son appui, car il est membre du gouvernement. Son



[Text]

important. Do not forget that the Prime Minister comes from Quebec, too.

If you are going to get some of these changes that you desire, you are going to have to work hard.

**Mrs. Moore:** We have been.

**Le sénateur Tremblay:** Je voudrais inscrire une nuance. J'ai voulu souligner, compte tenu de l'orientation générale qui semblait se dégager de la présentation de ces dames, qu'il fallait approfondir leur mémoire.

Leur approche générale est une sorte de perfectionnement de la mise en oeuvre du principe fondamental du projet de loi. Je ne voudrais pas perdre le bénéfice de leur collaboration . . .

**Senator Marchand:** It's a rotten bill.

**Le sénateur Tremblay:** . . . la possibilité que le projet puisse être modifié. Après tout, un comité comme le nôtre doit accomplir ce genre de travail. Dans cette perspective, sous réserve de l'analyse plus approfondie des propositions qui semblent être contenues dans votre mémoire, personnellement, je souhaiterais des perfectionnements auxquels peut-être ceux qui ont rédigé le projet de loi n'ont pas pensé jusqu'à maintenant.

C'est le rôle, d'ailleurs des témoins à un comité comme celui-ci que d'introduire des éléments qui ont pu être oubliés.

**Le président:** Merci madame de votre présence.

**Mme Ste-Onge:** Nous aurions un commentaire final avant de vous quitter.

Comme porte-parole des femmes autochtones du Québec, nous continuons notre travail pour faire comprendre et reconnaître le bien fondé des amendements que nous proposons auprès des élus de ce pays qui auront à prendre ultimement une décision sur le projet de loi C-31.

Si une restauration des droits des femmes indiennes victimes de discrimination et de leurs enfants n'est pas consentie par une législation, compte tenu de l'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés, le 17 avril cela aura comme conséquence de rendre automatiquement inapplicable pour le futur l'article 12(b) de la Loi sur les indiens. Les femmes indiennes victimes de ces discriminations seront marginalisées et auront comme unique alternative le recours aux tribunaux pour faire entendre leurs revendications. Cela sera à toutes fins pratiques, inaccessible à la majorité d'entre elles.

Il ne faut pas conclure une page importante de l'histoire du pays en effaçant du tableau les victimes gênantes de politiques discriminatoires qui seront, à ce moment-là, du passé.

Je vous remercie.

**The Chairman:** On behalf of the members of the committee, I wish to thank you for your presentation.

I remind honourable senators that the time of our next meeting has been changed; the meeting will be held at 9 o'clock tomorrow morning in room 256-S.

The committee adjourned.

[Traduction]

appui est donc important. N'oubliez pas non plus que le premier ministre est lui aussi québécois.

Si vous voulez obtenir les modifications qui vous semblent nécessaires, vous allez devoir les défendre énergiquement.

**Mme Moore:** Nous l'avons déjà fait.

**Senator Tremblay:** I would like to clarify something. What I wanted to stress earlier was that, on the basis of the general thrust of the ladies presentation, their brief needs to be studied in greater depth.

Their overall approach suggests possible improvements to implementation of the bill's underlying principle. I should not like to lose the benefit of their co-operation—

**Senator Marchand:** It's a rotten bill.

**Senator Tremblay:** . . . the possibility that the bill could be amended. After all, that's the type of work a committee like ours is supposed to do. It's from that angle, and in the light of an in-depth analysis of the proposals that are apparently contained in your brief; personally I would welcome any improvements that may simply not have occurred to those who drafted the bill.

Furthermore, that is precisely the role of witnesses like yourselves who appear before a committee—to introduce aspects that may have been overlooked.

**The Chairman:** Thank you, Madam, for coming today.

**Mrs. Ste-Onge:** We have one more thing to say before we leave.

As spokeswomen for Quebec native women, we shall continue to work toward recognition of the logic of our proposed amendments by those persons, elected by the entire country, who will ultimately make the decision on Bill C-31.

If the rights, especially the rights of the Indian women and their children who have been discriminated against, are not restored by law and, in view of the fact that the Charter of Rights and Freedoms comes into force on April 17, subsection 12b) of the Indian Act will be entrenched. Those of us who have been discriminated against will become marginal members of society; their only recourse will be to the courts, a course of action unavailable to most of us.

This important page in our history must not end by simply avoiding any embarrassing reference to past discriminatory policies.

Thank you.

**Le président:** Au nom des membres du comité, je voudrais vous remercier de votre intervention.

Je rappelle aux honorables sénateurs qu'il y a eu un changement en ce qui concerne notre prochaine séance; elle se tiendra à 9 heures demain matin, dans la salle 256-S.

La séance est levée.



APPENDIX "LEG-5A"



Québec Native Women Association

Association des Femmes Autochtones du Québec

A PRESENTATION

Re: Proposed Changes to the Indian Act

"Bill C-31"

BY

QUEBEC NATIVE WOMEN'S ASSOCIATION

## T A B L E   o f   C O N T E N T S

1.	Introduction	Page 1
2.	Importance of the Family as a Basic Social Unit	Page 5
3.	Effects of Bill C-31:	
	a. Continued discrimination against women deprived of their rights under discriminatory provisions of the Indian Act	Page 7
	b. Discrimination against children of women who were deprived of status under Section 12(1) (b) of the Indian Act	Page 17
	c. Lack of reinstatement for individuals who were "voluntarily" enfranchised, their wives and their children	Page 24
4.	Are the measures in Bill C-31 justifiable as a measure of Self-Government?	Page 26
5.	Unnecessary consequences of Bill C-31	Page 32
	Conclusions	Page 34

## 1. INTRODUCTION

The Quebec Native Women's Association represents the Native Women of Quebec. We have 2,000 members made up of status Indian, non-status Indian, Métis and Inuit women. Our members come from all nine Indian Nations of Quebec as well as the Inuit and Métis of Quebec.

At our last general assembly held at Val d'Or, Quebec on November 23-25, 1984, we had the opportunity to discuss, in detail, with over 100 regional representatives of our association, certain proposed changes to the Indian Act with respect to the elimination of discrimination and re-instatement of those who lost their birthright due to the discrimination practised against them by the Federal Government.

It is on the basis of the position taken by our members that we present our brief to you. This brief addresses the problems of those of our members who have been deprived of their status due to discriminatory provisions of the Indian Act.



The struggle for the recognition of fundamental human rights for women and children in this country has been a long one, punctuated by court cases, promises and disappointments.

We present this brief in the hope, that, finally, we, our children and our grandchildren will achieve recognition of our rights to our identity, our culture and our society.

This is why we are here.

The legal context within which the Supreme Court of Canada was able to render its decision in the Lavell case is changing.

The legislation which deprived women and children of their basic human rights was forced upon aboriginal peoples by the Government of Canada. It has proven to be a source of national and international embarrassment. In a matter of

a few weeks it will be unconstitutional because Canada will finally have, in force, a constitutionally entrenched expression of the principle of non-discrimination which embodies the main principles of the various International Covenants to which Canada is a party.

It is to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and the International Covenants which inspired it, that we look for protection for ourselves, our children and our grandchildren.

The Honourable David Crombie, in introducing Bill C-31, stated that he would be happy to consider proposals to improve the Bill, but that there were three fundamental principles from which he would not deviate:

- 1) the elimination of discrimination in the Indian Act;
- 2) the restoration of Indian status and band membership to those who lost them because of discrimination;

- 3) the recognition of the right of Indian bands to determine their own membership for the future.

These are admirable objectives but, after careful consideration of Bill C-31, we are unhappily forced to conclude that the Bill meets none of the stated objectives and that it will be in contravention of the Canadian Charter of Rights and Freedoms when section 15 comes into force as well as the International Covenants to which Canada is a party and by which it is bound.

The importance of the International Covenants is not to be underestimated. The coming into force of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms will have the effect of incorporating into Canadian law, even more clearly, the principles expressed in the International Covenants.



## 2. IMPORTANCE OF THE FAMILY AS THE BASIC SOCIAL UNIT

The concern of aboriginal peoples for their families and particularly their children, has been constantly reiterated throughout history.

In countless speeches, representations, policy statements and court cases aboriginal peoples have emphasized that their rights, be they legal, political, social, economic, cultural or other, must be recognized and maintained not only for themselves, but also for their children and their children's children.

This concern has also been manifested in repeated requests that education and child welfare authorities cease their interference with the right of children to live with their families in their own cultural and social context.

Aboriginal peoples are not alone in their insistence that the family unit be safeguarded. The importance of the family unit has always been recognized in Federal and Provincial legislation relating to marriage, adoption, child maintenance, inheritance and many other aspects of family life.

Many International Conventions and Declarations to which Canada is a party reiterate this basic principle. For example:

Declaration on Social Progress & Development, art. 4;

"The family as a basic unit of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members, particularly children and youth, should be assisted and protected so that it may fully assume its responsibilities within the community..."

Universal Declaration of Human Rights, art. 16 (3);

"3. The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State."

It is disturbing that the Government of Canada would seek to bring in legislation which does not "assist and protect" the family in accordance with these universal social principles, but, rather, threatens it.

3. EFFECTS OF BILL C-31

A. Continued discrimination against women deprived of their rights under discriminatory provisions of the Indian Act.

Bill C-31 would restore some rights to women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act as well as to individuals who were enfranchised under the



operation of certain sections of existing and preceding Indian Acts. This is indeed a step in the right direction but is, in itself, not sufficient to undo the damage caused by the discriminatory regime enacted by the Federal Government.

We say that Bill C-31 restores some of our rights - it does not restore all of them. In fact, it continues to discriminate against us and our children. We will give you some examples.

- a) Women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act cannot pass band membership to their children. For the purposes of the provisions of Bill C-31 respecting reinstatement to Indian status and band membership, (proposed sections 6 and 11 (1) of Bill C-31), we are the only class of persons who will not be able to transmit our

band membership to our children. Our brothers who have married non-Indian women will be able to transmit band membership to their children as will those who were enfranchised and who are reinstated under Bill C-31 and those who were victims of the "double-mother" clause. Once again, we are being singled out for discriminatory treatment. The effects of this are discussed below.

We believe this constitutes continuing discrimination within the terms of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and that it contravenes a number of International Conventions and Declarations including:

Universal Declaration of Human Rights,  
especially articles 2 and 7;

"Article 2. Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this declaration, without distinction of any kind such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

Article 7. All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination."



International Covenant on Civil and Political  
Rights, especially articles 2 (1), 3 and 26:

"Article 2.-1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 3. The State Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant.

Article 26. All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. In this respect the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status." (emphasis added)

We would suggest an amendment to Bill C-31 which would add an additional paragraph to proposed section 11 providing for the inclusion on the Band Lists of the names of children of women who were deprived of status under section 12(1)(b) of the Indian Act.

- b) Women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act may not have the right to live on their reserves with their husbands and all their children. Bill C-31 only guarantees the right of band members to have their dependent children live with them on reserves. The right to have their husbands and "independent" children live with them is not secure. This uncertainty with respect to the possibility of leading a normal family life is directly contrary to the most fundamental notions of Canadian and International law and is destructive of the stability of the family unit.

It is interesting to note that the United Nations Human Rights Committee, in a case presented by Shirin Aumeeruddy-Cziffra (the Mauritian Women case), has already ruled that the limitation or uncertainty of the right of an "alien" husband to reside with his wife constitutes a contravention of the International Covenant on Civil and Political Rights, in particular, article 17 (1) which reads:

"Article 17. - 1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation."

We believe that the principles expressed in the case of the Mauritian Women would apply both to the case of the right of a non-Native husband to reside with his family as well as the case in which a mother is forced to turn her child out of her home and her community when the child is no longer dependent on her.



We would suggest an amendment to Bill C-31 which would provide for the right of a child of a band member to live with any band member (to protect a child who is orphaned as discussed below in section B (b)) and which would also provide for the right of residence for a spouse or a parent of a band member. We would suggest that such an amendment also provide that these specific rights of residence do not constitute residency rights for the purpose of section 50 of the Indian Act (respecting the right to inherit land in a reserve).

We know that several bands have expressed the fear that allowing non-Native husbands to reside on a reserve would result in a "takeover" of band affairs by non-Natives. We think that if the right of non-Native spouses were limited to residency with his family only and did not include the right to vote on any matter or the right to possess land, the possibility of any "takeover" would be virtually non-existent.

- c) Women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act may be deprived of their right to vote on the adoption of membership rules for their bands.

Section 4 of Bill C-31 which would add a new section 10 to the Indian Act provides that it is the "electors" of a band who may vote in matters concerning membership rules. The existing Indian Act provisions respecting qualifications of electors provide that an elector must be "ordinarily resident" on the reserve in order to be able to vote. Women who were deprived of status under section 12 (1) (b) and who were forced to leave their reserves may now be denied the right to vote on a matter which is of supreme interest to themselves and their children as a result of the initial discrimination practised against them which forced them to leave their reserves in the first place.

This is a continuing effect of discrimination which is contrary to the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as International Covenants to which Canada is a party, for example:

The Convention of the Elimination of All  
Forms of Discrimination against Women:

"Article 1. For the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. (emphasis added)

Article 7. States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure, on equal terms with men, the right:

- a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies;



- b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government;
- c) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country."

We would suggest an amendment to Bill C-31 to proposed section 10 to provide that the decision to take over membership, as well as the membership rules, be subject to the approval of the majority of the members of the band over the age of 18 years and that all reinstated persons are band members eligible to vote on these matters.

To this point we have provided examples of continued discrimination against women in Bill C-31. But the Bill, in addition to continuing to discriminate against women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act, also discriminates against the children of these women.

B. Discrimination against children of women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act.

- a) First generation children will have their Indian status restored but their status will be inferior to that of other children of mixed marriages and to that of children of enfranchised persons reinstated under Bill C-31. Our children are being singled out for "special treatment" which results in their having fewer rights.

The children of women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act are to be enrolled under proposed sub-section 6 (2) of Bill C-31. All other children, including those of mixed marriages between Indian men and non-Indian women, children who were the victims of the "double-mother" clause (who are only 1/4 blood), as well as children of enfranchised parents will be enrolled under proposed sub-section 6 (1) of Bill C-31.

This means our children will not be able to pass on Indian status to their children whereas all the other children mentioned above will be able to do so. Our children will be starting out in the new regime at a serious disadvantage.

The only reason our children are being penalized is because we were victims of the Federal Government's discrimination against us.

We would suggest an amendment to Bill C-31 to provide that the children and grandchildren already born of women who were deprived of status under section 12(1)(b) be entitled to be registered as status Indians under proposed section 6(1) in the same way as all other children who are eligible for reinstatement.



- b) Children of women who were deprived of status under section 12 (1) (b) of the Indian Act will not gain automatic band membership. Once again, as above, these children - and only these children - are being deprived of their rights, for one reason and one reason only, and that is because their mothers were the original victims of the Federal Government's discrimination against them. Had the Federal Government not discriminated against their mothers, these children would be currently enrolled on band lists.

Denying these children automatic enrollment on the band lists on which they should have been registered has serious effects on them and on the stability of their family life.

Under the proposed provisions of Bill C-31, these children will have no right to reside on the reserve. Rather it is the parent's right to have her children reside with her but only so long as they are dependent upon her. Once they become independent, they may be forced to leave their family and the community in which they grew up.

This is clearly contrary to the International Covenant on Civil and Political Rights, in particular Articles 26 and 27 as well as the other Articles cited above with respect to the protection of the family unit.

In addition, there is no provision for the child's right to reside on the reserve with a person other than his parent. This will cause serious hardship in the case of orphans.

Furthermore, the child's right to inherit land (and therefore a house) which might have belonged to his mother is, in effect, denied because he has no inherent right to reside on the reserve.

We would suggest that Bill C-31 be amended, at proposed section 11, to provide for the automatic registration on the Band Lists of children whose mothers or grandmothers were deprived of status under section 12 (1)(b) of the Indian Act.

We also suggest that proposed section 18.1 provide that a child of a band member has the right to reside with any band member in order to ensure that a child of a member of a band who is not a member of that band, and who is orphaned or whose mother cannot take care of him, may continue to reside with another member of that band.



All of the above restrictions and denials of children's most fundamental human rights - the right to live with their families, the right to live in the community in which they grow up, the right to their culture, the right to inherit property - are being imposed upon them for the sole and unique reason that their mothers were victims of the Federal Government's policy of discrimination against women. Had there been no discrimination against their mothers, they would not be denied these basic rights.

This discrimination against the children of women who were deprived of status under section 12 (1) (b) is not only contrary to fundamental principles in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the International Covenants set out above, but also constitutes discrimination on the basis of race within the meaning of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Article 1 (1) of that Convention defines "racial discrimination" as follows:

"In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life." (emphasis added)

and Article 5 provides protection for a number of rights including:

5(d)(iv) the right to marriage and choice of spouse;

5(d)(vi) the right to inherit;

5(e)(vi) the right to equal participation in cultural activities.

C. Lack of reinstatement for individuals who were "voluntarily" enfranchised, their wives and their children.

We note with concern that only those who were enfranchised under specific and limited conditions are eligible for re-instatement along with their wives and their children.

At the same time as the government is admitting that the entire notion of enfranchisement is a racist concept based on an ideology of "termination", it is refusing to re-instate men who applied for enfranchisement on the grounds that their applications were "voluntary". This line of argument conveniently ignores the character of Canadian society as it existed at that time.

It should be remembered that until the 1960's, Indians did not even have the right to vote in federal and provincial elections. They did not have even the most fundamental of citizenship rights. The only way in which they could obtain the rights which most people take for granted was to give up their Indian status. Those individuals who gave up their Indian status did not do so on the basis of a free choice but rather out of desperation. They did so because it was the only way in which they could possibly hope to be treated with a minimum of dignity. To call this choice a "voluntary" one is to whitewash a most shameful episode in Canadian history.



When an Indian man applied for enfranchisement, his wife and minor children were automatically stripped of their Indian status as well. There was certainly nothing "voluntary" about their loss of status.

We request that Bill C-31 be amended to provide that all individuals who were enfranchised and especially their wives and children be reinstated as status Indians and band members.

4. ARE THE MEASURES IN BILL C-31 JUSTIFIABLE AS A MEASURE OF SELF-GOVERNMENT?

The first point we would like to make under this heading is that we whole-heartedly support the principle of self-government for aboriginal peoples. We consider the struggle for self-government to be based upon the same fundamental notions as our struggle for recognition of our rights, those of our children and our children's children.

It is a struggle for the right to stand up and be proud of who we are, of our culture and our heritage, and to ensure that our culture and heritage can be passed on to future generations. After all, what is the reason for having children if not to pass on life - not only life itself, but also that particular cultural life which we have lived and in which we find joy. We are insisting on our right to direct and control our own future without interference from outside agencies. We are fighting, not only for ourselves, but for our children and our children's children, for the recognition of our basic human rights.

The second point we would make regarding self-government is that Indian Act revision is not the proper context for a discussion of this issue. The proper context is Constitutional discussions, and more immediately the Constitutional Conference next week.

We agree with the Special Committee on Indian Self-Government when it states in its report, "Indian Self-Government in Canada":

"5. The Committee does not support amending the Indian Act as a route to self-government. The antiquated policy basis and structure of the Indian Act make it completely unacceptable as a blueprint for the future".

If the Federal Government is truly interested in supporting self-government, it should come to the Constitutional Conference next week and work seriously to achieve this goal.

We believe that the right to self-government exists already as part of aboriginal and treaty rights recognized in section 35 of the Constitution Act 1982. To attempt to introduce a measure of self-government through the addition of one clause to the existing Indian Act, itself a colonial statute, is a contradiction in terms and denies the existence of the constitutional right to full self-government. This should be a cause of concern to all aboriginal peoples.

The Federal Government is using the aboriginal peoples' aspirations for self-government as the means by which it seeks to avoid its responsibility to the women and children whose loss of birthright was due exclusively to discriminatory policies imposed upon aboriginal people unilaterally by the Federal Government.



The Federal Government created the injustice. It is the responsibility of the Federal Government to redress the balance and to put the individuals who were deprived of their birthright back into the position in which they would have been had the Federal Government not discriminated against them.

With respect to claims of advancing self-government, we ask - will the Indian Act, as amended by Bill C-31, really constitute a framework for Indian self-government? The answer, of course, is no. Not only will the old oppressive provisions and apparatus remain but the new provisions, introduced by Bill C-31, do not result in any substantive advance for Indian self-government.

The situation is quite the opposite. Federal funding and support will be based upon a definition of "status Indian" which, over time, will result in proportionately fewer persons being considered to be the responsibility of the federal government. We will discuss this further at section 5 below.

If this is any indication of the Federal Government policy on self-government, then the aboriginal people of Canada are in serious trouble.

In Bill C-31, although it is true that bands may adopt band membership rules, the Federal Government retains control over the definition of "status Indians" for the specific purpose of limiting its responsibility to aboriginal people. It is clear from the Background Notes issued by the Department of Indian affairs when Bill C-31 was tabled that the Federal Government intends to maintain its policy of providing funding for such basic requirements as housing and infrastructure to status Indians only.

In his testimony before this Committee, the Minister attempted to avoid the issue by stating that the Department does not check on the reserves to see who is actually living in the housing provided. This is not a satisfactory answer.

It demonstrates that there is no will on the part of the government to allocate resources in a manner consistent with the recognition and implementation of self-government.

It basically asks the aboriginal people to accept a promise that, although the old policy of funding only federally-defined "status Indians" will be maintained, the Government will continue to break the rules set out in that policy. Policy is nothing more than a set of administrative rules. It is not written in stone. Surely it would be more appropriate to either change the policy in question or to provide that individuals recognized as band members are also recognized as status Indians. An undertaking to keep breaking the rules is hardly reassuring.

In short, we find no evidence of any meaningful move toward self-government. We find, rather, that the Federal Government, in paying lip-service to this fundamental right, is merely attempting to avoid its responsibility for undoing the hardship which it alone caused by unilaterally imposing a discriminatory regime upon aboriginal people.



5.     UNNECESSARY CONSEQUENCES OF BILL C-31

Not only does the Federal Government insist on keeping control over the definition of "status Indian", it is proposing to define same in an extremely restrictive manner, that is, a half-blood quantum. This rule will apply to all status Indians in the future.

To our knowledge, this criterion has not been accepted by aboriginal people. The Assembly of First Nations has taken the position that reinstatement must apply to all generations. The Conservative Party voted last spring (before the election) to accept a criterion of one-quarter blood quantum. Now we find that, after the election, they are proposing something quite different.

This attempt to impose a half-blood quantum for the determination of Indian status (and the Federal responsibility which goes with it) is nothing more than a continuation of the old policy of "termination" by which the simple solution for getting rid of the "Indian problem" was to "define" the Indian out of existence. This is unacceptable.

The Federal Government's responsibility toward aboriginal people is a responsibility defined in section 91(24) of the Constitution Act, 1897. This section was interpreted by the Supreme Court in In re Eskimos as referring to "all the present and future aborigines". It is time for the Federal Government to take up its constitutional responsibility.

### CONCLUSIONS

1. Bill C-31 does not eliminate discrimination in the Indian Act, rather, it continues it.
2. Bill C-31 does not restore status and band membership to those who lost them because of discrimination because it continues to deprive descendents of women who were deprived of status under section 12(1)(b) of the Indian Act of these rights.
3. The "recognition" of the right of Indian bands to determine their own membership is a mere token gesture because the Federal Government will retain control over the definition of "status Indian" for the purpose of limiting its responsibility to aboriginal people in contravention of its constitutional responsibility.



4. Amendments must be made to Bill C-31 to ensure the following:

- a) That women who were deprived of status under section 12(1)(b) as well as their children and their grandchildren born before the coming into force of the law be reinstated as status Indians under proposed sub-section 6(1) and as band members under proposed section 11;
- b) That the spouse or parent of a band member have a right to reside with that band member on the reserve, but that any residency right so acquired not constitute a right to reside for the purposes of section 50 of the Indian Act;

- c) That a child of a band member (regardless of dependency) have a right to reside on the reserve with any band member. This would cover the case of orphans who are taken in by another band member. The same comment respecting section 50 of the Indian Act applies here;
- d) That all persons who were enfranchised be eligible for re-instatement along with their wives and children under proposed section 6(1).

5. We do not think this is the proper context for a discussion of any element of self-government. Bill C-31 should be limited to correcting the injustice perpetrated unilaterally by the Federal Government's policy of discrimination. The discussion of self-government belongs in the Constitutional process. However, if the Federal Government insists on imposing a legislative token of self-government, the following amendments must be made:

a) Proposed section 10 must be amended to  
· provide that decisions respecting membership must be approved by a majority of band members over the age of eighteen and that all reinstated persons are band members eligible to vote on these matters;

b) The introductory paragraph to proposed section 11 must be amended to delete the words "maintained in the Department" in the fourth line in order to ensure that the persons mentioned in this section have a clear right to be registered as band members whatever the timing of the band's takeover of membership.

6. Proposed section 6(2) must be amended. The unilateral imposition of a "half-blood" quantum for future registration of status Indians is unacceptable.



7. A section should be added to the Bill to provide for a mandatory review of the implementation of the Act by a committee of Parliament within a maximum of two years.

We would be willing to forward specific texts of amendments in the coming days. We also request that we be involved in the drafting of any proposed amendments to this Bill.

March 26, 1985.

APPENDICE «LEG-5A»



Québec Native Women Association  
Association des Femmes Autochtones du Québec

M E M O I R E

Re: Projet de Loi C-31

par

Association des Femmes Autochtones du Québec

## T A B L E    d e s    M A T I E R E S

1.	Introduction	Page 1
2.	L'importance de la famille comme cellule sociale de base	Page 5
3.	Les conséquences du projet de Loi C-31:	
	a. Discrimination continue contre les femmes qui se voient actuellement privées de leurs droits en vertu de dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens	Page 8
	b. Discrimination contre les enfants des femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1) (b) de la Loi sur les Indiens	Page 19
	c. Absence de reinscription pour les personnes qui se sont émancipées "volontairement", leur épouse et leurs enfants	Page 26
4.	Les dispositions du Projet de Loi C-31 sont-elles justifiables dans le contexte de l'autonomie politique?	Page 28
5.	Conséquences inutiles du projet de Loi C-31	Page 34
	Conclusion	Page 37



## 1. INTRODUCTION

L'Association des femmes autochtones du Québec est le porte-parole des femmes autochtones du Québec. Notre association compte 2,000 membres et regroupe des femmes indiennes avec statut, des femmes indiennes sans statut, des femmes métis et inuit. De fait, les neuf nations indiennes du Québec, les Métis et les Inuit du Québec y sont représentés.

La dernière assemblée annuelle de l'Association a eu lieu à Val d'Or, du 23 au 25 novembre 1984. Nous avons eu l'occasion d'y discuter à fond, avec plus de 100 de nos représentantes régionales, certains amendements à la Loi sur les Indiens ayant trait principalement à l'élimination de la discrimination et à la réinscription des personnes qui ont perdu leur patrimoine à cause de la discrimination exercée contre elles par le gouvernement fédéral.

C'est précisément pour donner suite à la position adoptée par nos membres que nous vous présentons ce mémoire, qui tente de mettre en lumière la condition de celles d'entre nous qui ont perdu leur statut à cause des dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens.

Dans ce pays, la lutte pour la reconnaissance des droits fondamentaux des femmes et des enfants a été longue, ponctuée de décisions judiciaires, de promesses et de déceptions.

Nous vous présentons ce mémoire dans l'espoir que finalement, nous-mêmes, nos enfants et nos petits-enfants parviendrons à obtenir la reconnaissance des droits à notre identité, culture et société.

Voilà pourquoi nous sommes ici.

Le cadre juridique dans lequel la cour Suprême du Canada a pu rendre l'arrêt Lavell est en train de changer.

La loi qui prive les femmes et les enfants de leurs droits humains fondamentaux fut imposée aux peuples autochtones par le gouvernement du Canada. Cette loi s'est avérée une source de honte tant à l'échelle nationale qu'internationale. Dans quelques semaines cette loi deviendra inconstitutionnelle car le principe de non-discrimination, qui sous-tend les idées-force de plusieurs conventions internationales dont le Canada est signataire, sera finalement en vigueur dans la Constitution du Canada.

C'est dans la Charte canadienne des droits et libertés et les pactes internationaux qui l'ont inspirée, que nous cherchons une protection pour nous-mêmes, nos enfants et nos petits-enfants.

En déposant le projet de loi C-31, l'Honorable David Crombie déclarait qu'il serait heureux de considérer les propositions visant à améliorer le projet de loi, mais qu'il n'entendait pas toucher aux trois (3) principes fondamentaux sur lesquels ce projet de loi était fondé:



- 1) la suppression de toute disposition discriminatoire dans la Loi sur les Indiens;
- 2) le rétablissement du statut d'Indien et du droit d'appartenir à une bande, pour les personnes qui les ont perdus du fait de ces dispositions discriminatoires;
- 3) la reconnaissance du droit des bandes de définir elles-mêmes dorénavant les critères d'appartenance à la bande.

De tels objectifs sont louables. Malheureusement, après mûre réflexion nous sommes forcées de conclure que le projet de loi ne rencontre aucun des objectifs énoncés et que, de plus, il ira à l'encontre des pactes internationaux auxquels adhère le Canada, et de la Charte canadienne des droits et libertés lorsque l'article 15 entrera en vigueur.

L'importance de ces pactes internationaux ne doit pas être sous-estimée. L'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés aura pour effet d'incorporer encore plus clairement dans le droit canadien les principes énoncés dans les pactes internationaux.

2. L'IMPORTANCE DE LA FAMILLE COMME CELLULE SOCIALE DE  
BASE

Les préoccupations des peuples autochtones à l'égard de leurs familles et particulièrement de leurs enfants, ont constamment été réitérées à travers l'histoire.

Au cours d'innombrables discours, présentations, énoncés de politique et poursuites judiciaires, les peuples autochtones ont souligné le fait que leurs droits, qu'ils soient de nature légale, politique, sociale, économique, culturelle ou autre, doivent être reconnus et sauvegardés non seulement pour leur propre bénéfice mais aussi pour celui de leurs enfants et des enfants de leurs enfants.

Cette préoccupation s'est aussi manifestée dans de nombreuses requêtes pour que les autorités chargées des domaines de l'éducation et de l'assistance à l'enfance cessent d'empêcher les enfants indiens d'exercer leur droit de vivre avec leur famille, dans le contexte culturel et social qui leur est propre.

Les peuples autochtones ne sont pas les seuls à insister pour que la cellule familiale soit protégée. L'importance de la cellule familiale a toujours été reconnue dans la législation fédérale et provinciale portant sur le mariage, l'adoption, les soins à l'enfance, les droits successoraux et maints autres aspects de la vie familiale.

Plusieurs pactes internationaux et déclarations auxquels adhère le Canada réitèrent ces principes de base. Par exemple:



L'article 4 de la Déclaration sur le développement  
et le progrès social:

"La famille en tant que cellule de base de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, en particulier des enfants et des adolescents, devrait être aidée et protégée afin qu'elle puisse assumer pleinement ses responsabilités à l'intérieur de la communauté..."

(traduction libre)

L'article 16(3) de la Déclaration universelle des  
droits de l'homme

"16 (3). La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat."

Il est atterrissant de songer que le gouvernement du Canada tenterait de faire adopter une loi qui, loin d'"aider et protéger" la famille conformément à ces principes sociaux universels, au contraire le menacerait.

### 3. LES CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI C-31

- A. Discrimination continue contre les femmes qui se voient actuellement privées de leurs droits en vertu de dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens.

Le projet de Loi C-31 redonnerait certains droits aux femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens, ainsi qu'aux individus qui ont été émancipés par le jeu de certaines dispositions de la Loi sur les Indiens dans sa rédaction actuelle et passée. Ceci est certes un pas dans la bonne direction mais il n'est pas suffisant en soi pour réparer le mal causé par le régime discriminatoire promulgué par le gouvernement fédéral.

Nous sommes d'avis que le projet de Loi C-31 rétablit certains de nos droits, mais qu'il ne les rétablit pas tous. En fait, ce projet de loi perpétue la discrimination à notre égard et à l'égard de nos enfants. Nous vous donnerons ici quelques exemples.

- a) Les femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens ne peuvent transmettre à leurs enfants leur droit d'appartenance à la bande. Pour les fins visées par les dispositions du projet de Loi C-31 concernant le rétablissement du statut et du droit d'appartenance à la bande (articles 6 et 11 (1) du projet de Loi C-31), les femmes qui ont perdu leur statut de cette façon constituent le seul groupe de personnes qui ne pourra transmettre ce droit d'appartenance à ses enfants. Nos frères qui ont marié des femmes blanches pourront transmettre leur droit d'appartenance à leurs enfants, tout comme pourront le faire les personnes émancipées qui auront le droit d'être réinscrites en vertu du projet de loi C-31, ainsi que les victimes de la clause dite "double mother". On nous réserve une fois de plus un traitement discriminatoire.



Nous croyons que cette situation perpétue une forme de discrimination visée par l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés et qu'elle va à l'encontre d'un certain nombre de pactes et déclarations internationaux, y compris:

La Déclaration universelle des droits de l'homme, et particulièrement ses articles 2 et 7:

"Article 2. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Article 7. Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination."

Le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, et particulièrement ses articles 2(1), 3 et 26:

"2(1). Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

26. Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation."

(souligné de l'auteur)

Nous suggérons qu'un amendement soit apporté au projet de Loi C-31 dans le but d'ajouter à l'article 11 un paragraphe prévoyant l'inscription, sur les listes de bande, des enfants des femmes ayant perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

- b) Les femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens n'auront peut-être pas le droit de vivre dans leur réserve d'origine avec leur époux et tous leurs enfants. En effet, le projet de Loi C-31 garantit aux membres de la bande le droit de résider dans la réserve avec leurs enfants à charge seulement. Le droit de résidence des époux et des enfants non à charge n'est nullement garanti. L'incertitude ainsi créée quant à la possibilité de mener une vie familiale normale, va à l'encontre des notions sur lesquelles se fondent le droit canadien et le droit international et est susceptible d'ébranler la stabilité de la cellule familiale.



Il est intéressant de souligner que le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a déjà décidé dans une affaire présentée par Shirin Aumeerudely-Cziffra (l'affaire des femmes de la Mauritanie), que la limitation ou l'incertitude du droit d'un mari "étranger" de résider avec sa femme va à l'encontre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et en particulier de l'article 17(1) qui se lit comme suit:

"17(1). Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation."

Nous croyons que cet article s'applique au cas d'une mère forcée de voir son enfant arraché à son foyer et à sa communauté dès qu'il n'est plus à sa charge.

Nous suggérons un amendement au projet de loi C-31 qui confirmerait le droit pour un enfant d'un membre de la bande (afin de protéger les orphelins, tel que discuté ci-dessous à l'alinéa B (b)) de vivre avec n'importe quel membre de la bande, ainsi que le droit de résidence de l'époux ou d'un parent d'un membre de la bande. Nous suggérons qu'un tel amendement stipule, par contre, que ce droit spécifique de résidence n'équivaut pas au droit de résidence requis aux fins de l'article 50 de la Loi sur les Indiens (droit d'hériter de terres situées dans une réserve).

Nous savons que quelques bandes ont manifesté une vive inquiétude face aux conséquences possibles du droit éventuel des époux non-autochtones de résider dans les réserves; elles craignent que ces non-autochtones ne prennent en main les affaires de la bande. Nous pensons que si le droit des époux non-autochtones était confiné à celui de résider avec sa famille, à l'exclusion du droit de vote sur tout sujet affectant la bande et du droit de posséder des terres, la menace d'une "prise en main" serait pratiquement éliminée.

- c) Les femmes ayant perdu le statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens pourront être privées de leur droit de vote sur la question des règles d'appartenance à leur bande.

L'article 4 du projet de loi C-31, qui aurait pour effet d'ajouter un nouvel article 10 à la Loi sur les Indiens, prévoit que ce sont les "électeurs" d'une bande qui peuvent voter sur les questions relatives aux règles d'appartenance. Les dispositions actuelles de la Loi sur les Indiens sur les qualités requises pour être "électeur" prévoient qu'un membre de la bande doit "résider ordinairement" dans la réserve pour avoir le droit de vote.



Les femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens et qui durent abandonner leur réserve, se verraient maintenant refuser le droit de vote sur une question d'intérêt capital pour elles et leurs enfants, à cause de la discrimination dont elles furent victimes et qui est à l'origine de leur départ forcé des réserves.

Cette iniquité est la conséquence directe d'une discrimination persistante qui va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que des pactes internationaux auxquels le Canada est partie, nommément,

La convention internationale sur  
l'élimination de toutes les formes de  
discrimination à l'égard des femmes:

"Article 1. Aux fins de la présente convention, l'expression "discrimination à l'égard des femmes" vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel ou civil ou dans tout autre domaine.

(souligné de l'auteur)

Article 7. Les Etats parties prennent toutes les mesures voulues pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assure dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de:

- a) Voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;
- b) Prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;

- c) Participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays."

Nous suggérons un amendement à l'article 10 du projet de loi C-31 afin d'y prévoir que la décision de la bande concernant la prise en charge de la liste de bande ainsi que la détermination des règles d'appartenance à la bande soient assujetties à l'autorisation de la majorité des "membres" de la bande qui sont âgés de 18 ans et plus, et que toute personne réinscrite est un membre avec droit de vote pour ces fins.

Jusqu'ici nous avons fourni des exemples de la discrimination contre les femmes qui se trouve dans le projet de loi C-31. Mais le projet de loi ne se borne pas à continuer à faire des distinctions contre les femmes qui ont perdu le statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens, il en introduit de nouvelles contre les enfants de ces femmes.



B. Discrimination contre les enfants des femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

- a) Ceux de ces enfants qui sont de la première génération auront le droit de recouvrer leur statut d'Indien, mais leur statut sera inférieur à celui conféré aux autres enfants nés d'un mariage mixte ainsi qu'à celui des enfants de personnes émancipées. Ces enfants se voient accorder un "traitement spécial" qui leur confère des droits moins nombreux.

Les enfants de femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens seront inscrits en vertu de l'alinéa 6(2) du projet de loi C-31. Tous les autres enfants, y compris ceux qui sont nés d'un mariage mixte entre un Indien et une femme non-indienne, ceux qui furent victime de la clause "double-mother" (qui ne sont qu'un quart de sang) ainsi que les enfants de parents émancipés, auront droit d'être

inscrits en vertu de l'alinéa 6(1) du projet de loi C-31. Cela veut dire que les enfants inscrits en vertu de l'alinéa 6(2) ne pourront pas transmettre leur statut d'Indien à leurs enfants, contrairement aux enfants inscrits en vertu de l'alinéa 6(1). Nos enfants partiront donc perdants dans ce nouveau système.

La seule raison pour laquelle nos enfants sont ainsi pénalisés réside dans le fait que nous sommes victimes de la discrimination qu'exerce le gouvernement fédéral à notre égard.

Nous suggérons un amendement au projet de loi C-31 afin que les enfants et les petits-enfants déjà nés des femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens, aient le droit d'être inscrits comme Indiens avec statut en vertu de l'article 6(1) du projet de loi; de cette façon, ils seront sur un pied d'égalité avec tous les autres enfants qui sont admissibles à la réinscription.

- b) Les enfants des femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens n'auront pas automatiquement le droit d'être membres de la bande. Comme dans le cas précédent, ces enfants - et seulement ceux-ci -, seront une fois de plus privés de leurs droits pour la simple raison que leur mère a été victime de discrimination de la part du gouvernement fédéral. Si le gouvernement fédéral n'avait pas fait de distinctions contre leur mère, ces enfants seraient présentement inscrits sur les listes de bande.

Le refus de reconnaître à ces enfants le droit à l'inscription automatique aux listes de bande où ils devraient déjà être inscrits, entraîne de sérieuses conséquences tant pour ces enfants eux-mêmes que pour la stabilité de leur vie familiale.



Selon le projet de loi C-31, ces enfants n'auront aucun droit de résider dans la réserve. En effet, c'est plutôt le droit de la mère de garder ses enfants avec elle que reconnaît le projet de loi, mais seulement tant que ceux-ci sont à sa charge. Aussitôt qu'ils deviennent "indépendants", ils peuvent être forcés de quitter leur famille et la communauté où ils ont grandi.

Ceci va clairement à l'encontre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier aux articles 26 et 27, ainsi qu'aux autres articles déjà cités relativement à la protection de la cellule familiale.

De plus, aucune disposition ne prévoit le droit de l'enfant de résider dans la réserve avec une personne autre que ses parents. Ceci risque de causer de graves problèmes aux orphelins.

Qui plus est, le droit de l'enfant d'hériter des terres (et, partant, de la maison) qui ont pu appartenir à sa mère lui est nié, parce qu'au départ il ne possède aucun droit de résider dans la réserve.

Nous suggérons que l'article 11 du projet de loi C-31 soit modifié afin d'y prévoir l'inscription automatique, aux listes de bande, des enfants des femmes ou grand-mères qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

De plus, nous suggérons que l'article 18.1 prévoie qu'un enfant d'un membre d'une bande possède le droit de résider avec tout autre membre de la bande, afin de garantir à l'orphelin d'un membre d'une bande qui n'est pas lui-même membre de cette bande ou dont la mère est incapable de s'en occuper, le droit de continuer à résider dans la réserve.

Toutes les restrictions, tous les dénis mentionnés ci-dessus aux droits de l'enfant les plus fondamentaux - le droit de vivre avec sa famille, le droit de vivre dans sa communauté d'origine, le droit à sa culture, le droit d'hériter - lui sont imposés pour la seule raison que sa mère a été victime d'une politique discriminatoire exercée par le gouvernement fédéral à l'égard des femmes. Si aucune forme de discrimination n'avait été exercée contre sa mère, l'enfant ne se verrait pas aujourd'hui nier ces droits fondamentaux.

Cette discrimination contre les enfants de femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens ne va pas seulement à l'encontre des principes fondamentaux énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans les pactes internationaux mentionnés ci-dessus, mais constitue une discrimination sur la base de la race telle que définie dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.



L'article 1(1) de la Convention définit l'expression "discrimination raciale" en ces termes:

"Dans la présente Convention, l'expression "discrimination raciale" vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalités, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique."

(souligné de l'auteur)

et l'article 5 prévoit la protection d'un certain nombre de droits y compris:

5(d)(iv) le droit de se marier et de choisir son conjoint;

5(d)(vi) le droit d'hériter;

5(e)(vi) le droit de prendre part, dans des conditions d'égalité, aux activités culturelles.

C. ABSENCE DE REINSCRIPTION POUR LES PERSONNES QUI SE  
SONT EMANCIPEES "VOLONTAIREMENT", LEUR EPOUSE ET  
LEURS ENFANTS

Nous notons avec consternation que ce ne sont pas toutes les personnes qui ont été émancipées qui sont admissibles à être réinscrites de pair avec leur épouse et leurs enfants.

Alors que le gouvernement commence à admettre que toute la notion d'émancipation est un concept raciste fondé sur une idéologie raciste d'élimination des Indiens, il refuse cependant de réinscrire les hommes qui se sont soi-disant émancipés "volontairement". Cette logique ignore, innocemment ou à dessein, certains traits de la société canadienne telle qu'elle existait à l'époque.

Il faut bien garder à l'esprit qu'avant les années 1960, les Indiens n'avaient même pas le droit de voter aux élections fédérales et provinciales. Ils ne détenaient même pas les droits de citoyenneté les plus fondamentaux. La seule façon d'obtenir ces droits, que la majorité des gens prennent pour acquis, était de renoncer au statut d'Indien. Les personnes qui renoncèrent à leur statut d'Indien ne le firent certes pas en exerçant un choix libre, mais plutôt comme solution de dernier recours. Ils le firent parce que cela représentait le seul espoir d'être traités avec le minimum de dignité auquel tous les membres de la société canadienne ont droit. Oser qualifier ce choix de "volontaire" équivaut à passer l'éponge sur l'un des épisodes les plus honteux de l'histoire canadienne.

Lorsqu'un Indien postulait pour l'émancipation, sa femme et ses enfants mineurs étaient, du même coup, automatiquement déchus de leur statut d'Indien. Il n'y a certainement rien de "volontaire" dans cette façon de perdre son statut.



Nous demandons que le projet de loi C-31 soit modifié afin qu'il soit prévu que toutes les personnes qui furent émancipées, ainsi que leur épouse et leurs enfants, soient réinscrits comme Indiens et membres de leur bande respective.

4. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI C-31 SONT-ELLES  
JUSTIFIABLES DANS LE CONTEXTE DE L'AUTONOMIE  
POLITIQUE?

Le premier argument que nous voulons faire ressortir sous cette rubrique est que nous appuyons de tout coeur le principe de l'autonomie politique pour les peuples autochtones. Nous considérons que la lutte pour l'autonomie politique repose sur les mêmes notions fondamentales que notre lutte pour la reconnaissance de nos droits, de ceux de nos enfants et des enfants de nos enfants.

Il s'agit d'une lutte pour le droit d'être reconnus et d'être fiers de ce que nous sommes, de notre culture, de notre héritage.

Il s'agit aussi pour nous de nous assurer que notre culture et notre héritage pourront être transmis aux générations futures car après tout, la raison pour laquelle nous avons des enfants n'est-elle pas le désir de donner la vie - non seulement la vie elle-même, mais aussi cette vie culturelle particulière que nous avons vécu et où nous avons trouvé la joie. Nous insistons sur notre droit de maîtriser notre propre avenir sans intervention de l'extérieur. Nous luttons pour la reconnaissance de nos droits fondamentaux en tant qu'êtres humains non seulement pour nous-mêmes, mais aussi pour nos enfants et les enfants de nos enfants.

Le deuxième argument que nous voulons faire ressortir en ce qui a trait à l'autonomie politique, c'est qu'à notre avis, la révision de la Loi sur les Indiens ne constitue pas le forum approprié pour entamer une discussion sur cette question. Le forum approprié est le processus constitutionnel, et de façon plus immédiate la conférence constitutionnelle de la semaine prochaine.

Nous sommes d'accord avec le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens lorsqu'il énonce dans son rapport sur l'autonomie politique des Indiens au Canada:

"5. Le Comité n'est pas en faveur d'amender la Loi sur les Indiens afin de créer un gouvernement autonome. Les fondements inacceptables de ces politiques et sa structure désuète la rendent tout à fait inacceptable."

Si le gouvernement fédéral est véritablement intéressé à appuyer l'autonomie politique, il devrait être présent à la conférence constitutionnelle la semaine prochaine et travailler sérieusement à atteindre cet objectif.



Nous croyons que le droit à l'autonomie politique existe déjà en tant que composante des droits existants - ancestraux ou issus de traités - reconnus à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Tenter d'intégrer une certaine mesure d'autonomie politique à la Loi sur les Indiens actuelle, cette institution coloniale, serait une pure contradiction et tiendrait à nier l'existence du droit constitutionnel à l'autonomie politique totale. Ceci devrait être une source d'inquiétude pour tous les peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral se sert des aspirations des peuples autochtones à l'autonomie politique comme porte de sortie. Il s'en sert pour se dérober à sa responsabilité envers les femmes et les enfants qui ont perdu leur patrimoine à cause des politiques discriminatoires du gouvernement fédéral exclusivement.

Le gouvernement fédéral a créé ces injustices. Il a donc la responsabilité de rétablir l'équilibre et de replacer les personnes qui ont été spoliées dans la position où elles seraient s'il n'avait pas établi ces distinctions contre elles.

Quant aux prétentions du gouvernement fédéral que le projet de loi C-31 contribuera à promouvoir l'autonomie politique, nous nous demandons si le projet de loi constituera vraiment un tremplin pour l'autonomie politique des Indiens. Bien sûr, la réponse est non. Non seulement les anciennes dispositions et le système oppressifs de la Loi sur les Indiens subsisteront-ils, mais les nouvelles dispositions, incorporées par le jeu du projet de loi C-31, n'amèneront en rien l'autonomie politique des Indiens.

Au contraire, le support technique et financier du gouvernement fédéral seront fondés sur la définition d'"Indien avec statut", de telle sorte qu'avec le temps, de moins en moins de personne seront considérées sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Nous discuterons de cela plus en détail sous la cinquième partie du mémoire, ci-dessous.

Si le projet de loi est une indication de la politique qu'entend suivre le gouvernement fédéral sur la question de l'autonomie politique, alors les peuples autochtones du Canada ne sont pas au bout de leurs peines.

Bien que le projet de loi C-31 permette aux bandes d'adopter des règles d'appartenance, il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral conserve son emprise sur la définition d'"Indien avec statut" et ce, dans le but spécifique de limiter sa responsabilité envers les autochtones. Il ressort clairement des notes explicatives distribuées par le ministère des Affaires indiennes lors du dépôt du projet de loi C-31, que le gouvernement fédéral a l'intention de maintenir sa politique actuelle, se limitant à fournir des fonds aux Indiens avec statut pour des besoins essentiels comme le logement et les infrastructures.

Lors de son témoignage devant ce Comité, le ministre a tenté de contourner la question en déclarant que le ministère ne procède pas à une vérification systématique des réserves pour savoir qui vit réellement dans les logements fournis. Ceci n'est pas une réponse satisfaisante.

Ce genre d'argument sert plutôt à démontrer que le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de procéder à une allocation des ressources qui soit compatible avec une véritable mise en oeuvre de l'autonomie politique.



Le gouvernement demande plutôt aux peuples autochtones de se satisfaire de la promesse que, bien qu'il poursuivra sa vieille politique de distribution de fonds, il continuera néanmoins à déroger aux règles de cette politique. Une politique n'est rien d'autre qu'un ensemble de règles administratives; elle n'est jamais coulée dans le ciment. Il serait très certainement préférable de changer la politique en question ou à tout le moins de prévoir que les personnes reconnues comme membres de la bande seront aussi reconnues comme Indiens avec statut. L'engagement de continuer à déroger aux règles n'est guère rassurant.

5. CONSEQUENCES INUTILES DU PROJET DE LOI C-31

En résumé, nous n'avons encore décelé aucun engagement réel en faveur de l'autonomie politique. Nous constatons plutôt que le gouvernement fédéral, en traitant aussi cavalièrement ce droit fondamental, tente tout simplement de se soustraire à la responsabilité qui lui incombe, d'éliminer une injustice qu'il a lui-même provoquée en imposant aux peuples autochtones un régime discriminatoire.

Un dernière remarque concernant cette demi-mesure d'autonomie politique. Le gouvernement fédéral insiste non seulement pour continuer à contrôler la définition d'"Indien avec statut", mais se propose aussi de le définir de façon extrêmement restrictive, c'est-à-dire en utilisant un critère de demi-sang. Cette règle s'appliquera à tous les Indiens avec statut à l'avenir.

A notre connaissance, ce critère n'a pas été accepté par le peuples autochtones. L'Assemblée des Premières Nations a pris comme position que la réinscription doit s'appliquer à toutes les générations. Le parti conservateur vota, au printemps passé (avant l'élection), pour l'acceptation d'un critère d'un quart de sang. Suite aux élections, nous apprenons qu'il a changé son fusil d'épaule.

Cette tentative d'imposer un critère de demi-sang dans la détermination du statut d'Indien (et la responsabilité du gouvernement qui en découle) n'est rien de plus que la perpétuation de la vieille politique "d'élimination des Indiens" qui permettrait de solutionner le "problème indien" en se débarrassant des Indiens. Ceci est inacceptable.

La responsabilité du gouvernement fédéral envers le peuple autochtone est établie à l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Cet article fut interprété par la Cour Suprême du Canada dans In Re Eskimo comme se référant à "tous les autochtones existants et futurs". Il est temps que le gouvernement fédéral prenne au sérieux ses responsabilités constitutionnelles.



### CONCLUSIONS

1. Le projet de loi C-31, plutôt que d'abolir la discrimination qui se trouve dans la Loi sur les Indiens, la perpétue.
2. Le projet de loi C-31 ne redonne pas le statut d'Indien et le droit d'appartenance à la bande aux personnes qui les ont perdus à cause de discrimination, car il continue de priver de ces droits les descendants des femmes qui ont été dépouillées de leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

3. La "reconnaissance" du droit des bandes indiennes à déterminer leurs effectifs est un geste purement symbolique, car le gouvernement fédéral conserve le pouvoir de définir qui est un "Indien avec statut" dans le but de limiter sa responsabilité à l'égard des autochtones, ce qui va à l'encontre de sa responsabilité constitutionnelle.
4. Des amendements doivent être apportés au projet de loi C-31 afin:
  - a) que les femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'article 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens ainsi que leurs enfants et petits-enfants nés avant l'entrée en vigueur de la loi, soient rétablis comme Indiens avec statut en vertu du sous-alinéa 6(1) et comme membres de la bande en vertu de l'article 11;

- b) que l'époux ou le parent d'un membre d'une bande ait le droit de résider dans la réserve avec ce membre, à la condition que l'octroi de ce droit de résidence n'équivaille pas au droit de résidence requis aux fins de l'article 50 de la Loi sur les Indiens;
- c) que l'enfant d'un membre d'une bande (qu'il soit ou non "à charge") ait le droit de résider dans la réserve avec tout membre de la bande. Ceci couvrirait le cas des orphelins qui sont hébergés par un autre membre de la bande. Le même commentaire pour l'application de l'article 50 de la Loi sur les Indiens s'applique ici;
- d) que toutes les personnes qui ont été émancipées soient admissibles à la réinscription en vertu de l'article 6(1), ainsi que leur épouse et leurs enfants.



5. Nous ne croyons pas qu'il s'agisse ici du forum approprié pour discuter de l'autonomie politique. Le projet de loi C-31 devrait se borner à corriger l'injustice commise par la politique de discrimination du gouvernement fédéral. La discussion sur l'autonomie politique devrait s'intégrer au processus constitutionnel. Cependant, si le gouvernement fédéral persiste à vouloir imposer une loi purement symbolique au plan de l'autonomie politique, les amendements suivants devraient alors être apportés:

- a) l'article 10 du projet devrait être modifié afin de prévoir que les décisions concernant les effectifs d'une bande devront être approuvées par une majorité des "membres" de la bande âgés de 18 ans et plus, et que toutes les personnes réinscrites seront reconnues comme membres de la bande avec droit de voter sur ces questions;

b) les mots "tenues au ministère" devraient être supprimés du paragraphe introductif de l'article 11 du projet, afin de garantir que les personnes mentionnées dans cet article auront un droit non équivoque d'être inscrites comme membre de la bande, quel que soit le moment prévu pour la prise en charge du contrôle de ses effectifs par la bande.

6. L'article 6(2) du projet doit être modifié.

L'imposition unilatérale d'un critère de "demi-sang" pour l'inscription future d'Indiens avec statut est inacceptable.

7. Un article devrait être ajouté au projet afin de prévoir la révision obligatoire de la mise en oeuvre de la loi, dans un délai de deux ans, par un comité parlementaire.

Nous serions prêtes à faire parvenir un texte précis des amendements suggérés sous les prochains jours.

Nous demandons aussi d'être impliquées dans la rédaction de tout amendement proposé au projet de loi.

Le 26 mars 1985.

---







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Witnesses:*

#### *From the Hobbema Bands of Alberta:*

Mr. Jim Omeasoo, Chief, Samson Indian Band;  
Mr. Melvin Potts, Chief, Montana Indian Band;  
Mr. Simon Threefingers, Chief, Louis Bull Indian Band;  
Mr. Wilton Littlechild, member of the Ermineskin Indian Band;  
Mrs. Emily Minde, member.

#### *From the Quebec Native Women's Association:*

Mrs. Bibianne Courtois, President;  
Ms. Gail Stacey-Moore, First Vice-president;  
Ms. Anne Saint-Onge, Second Vice-president.

### *Témoins:*

#### *Des Bandes d'Hobbema en Alberta:*

M. Jim Omeasoo, chef, Bande indienne Samson;  
M. Melvin Potts, chef, Bande indienne Montana;  
M. Simon Threefingers, chef, Bande indienne Louis Bull;  
M. Wilton Littlechild, membre de la Bande indienne Ermineskin;  
Mme Emily Minde, membre.

#### *De l'Association des femmes autochtones du Québec:*

Mme Bibianne Courtois, présidente;  
Mme Gail Stacey-Moore, première vice-présidente;  
Mme Anne Saint-Onge, deuxième vice-présidente.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 28, 1985

Le jeudi 28 mars 1985

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Sixth proceedings on:**

**Sixième réunion concernant:**

Subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

La teneur du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(or Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
( or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
(ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing  
Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be  
authorized to examine and consider the subject-matter of  
the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian  
Act”, in advance of the said Bill coming before the Sen-  
ate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place  
to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the ser-  
vices of such counsel and technical, clerical and other per-  
sonnel as may be required for the purpose of the said  
examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars  
1985:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)(m) du Règlement, le  
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Pro-  
jet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les  
Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat  
ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au  
Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des  
conseillers et du personnel technique, de bureau et autre  
dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 28, 1985  
(9)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:04 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Fairbairn, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury and Tremblay. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Adams and Buckwold.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Native Women's Association of Canada:*

Ms. Marlyn Kane, President;

Ms. Jean Gleason, First Vice-president.

*From the Blackfoot Tribe (No. 146) of Treaty 7:*

Mr. Leo Youngman, Chief;

Mr. Andrew Bear Robe, Indian Self-Government Advisor.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Ms. Kane of the Native Women's Association of Canada made a statement and with Ms. Gleason, answered questions.

The Honourable Senator Marchand moved, that the written presentation submitted to the Committee by the Native Women's Association of Canada be appended to this day's proceedings (*See Appendix "LEG-6A"*).

The witnesses from the Blackfoot Tribe (No. 146) of Treaty 7, made statements and answered questions.

At 10:56 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 MARS 1985  
(9)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 04 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Fairbairn, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury et Tremblay. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Buckwold.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association des femmes autochtones du Canada:*

M<sup>me</sup> Marlyn Kane, présidente;

M<sup>me</sup> Jean Gleason, première vice-présidente.

*De la tribu des pieds noirs (N° 146) du Traité 7:*

M. Leo Youngman, chef;

M. Andrew Bear Robe, conseiller, Autonomie politique des Indiens.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-31 «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M<sup>me</sup> Kane, de l'Association des femmes autochtones du Canada, fait une déclaration et avec M<sup>me</sup> Gleason, répond aux questions.

L'honorable sénateur Marchand propose que le mémoire présenté au Comité par l'Association des femmes autochtones du Canada soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui (*Voir Appendice «LEG-6A»*).

Les témoins de la Tribu des Pieds Noirs (N° 146) du Traité 7, font des déclarations et répondent aux questions.

À 10 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 28, 1985.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9 a.m., to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. I wish to thank our witnesses for agreeing to come one-half hour earlier in order that we might accommodate other witnesses. That was necessary in the time period allowed to us this morning. In order not to encroach further on the time of the committee members, we will start with the first presentation, which is from the Native Women's Association of Canada. We have with us Ms. Marlyn Kane, President, and Ms. Jean Gleason, First Vice President. I would ask our witnesses to please proceed.

**Ms. Marlyn Kane, President, Native Women's Association of Canada:** Thank you, Madam Chairman. Good morning, honourable senators. I would like to start by saying that we welcome the opportunity to talk with you today. Following the presentation, which will be brief, we will be interested in entering into a dialogue with you. Before I get into any content, I would like to dispense with the technicalities. Some documentation has already been circulated to you entitled "Presentation to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development". This was a House of Commons Committee, and we noticed afterwards that we had forgotten to change the title page for this committee; so please excuse us for that.

On page 7 a correction is necessary in the second paragraph. It should read as follows:

The government clearly assumes that in the future a descendant should have status only where at least one parent has status. This rule, called the half-descent rule is a great deal more restrictive than that contained in Bill C-47.

I believe that in your document there is a reference to two grandparents. We have changed it so that it is clearer.

As you can see, it is a lengthy brief. We have no intention of reading it into the record. We also have an executive summary that we will be presenting to the standing committee this afternoon. However, for this morning's purposes, I shall be giving a brief and concise summary of what is in the paper. There are a number of areas we touch upon in the paper, including reference to defective wording. So I would ask honourable senators to please take the time at some point to read our paper.

Having said that, I should like to echo the statements made by the Ontario Vice Chief, Mr. Wally Mackay, of the Assembly of First Nations, when he commenced his presentation. It is with respect to the honourable senators, including

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 mars 1985.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, afin d'examiner la teneur du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Je désire remercier nos témoins d'avoir accepté de se présenter une demi-heure plus tôt afin que nous puissions en accueillir d'autres. Nous avons dû procéder ainsi en raison du temps qui nous est alloué ce matin. Afin de ne pas empiéter davantage sur le temps dont disposent les membres du Comité, nous commencerons par le premier exposé, soit celui de l'Association des femmes autochtones du Canada. Nous avons avec nous M<sup>me</sup> Marlyn Kane, présidente, et M<sup>me</sup> Jean Gleason, première vice-président de l'Association. Je demanderais à nos témoins de bien vouloir commencer.

**Mme Marlyn Kane, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada:** Je vous remercie, madame le président. Bonjour, honorables sénateurs. Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que nous sommes heureuses de pouvoir nous adresser à vous aujourd'hui. À la suite de l'exposé, qui sera bref, nous aimerions entamer un dialogue avec vous. Mais avant de passer au contenu, je voudrais régler les détails techniques. On a déjà fait circuler parmi nous un document intitulé: Présentation to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development. Il s'agissait d'un comité des Communes et nous avons remarqué par la suite que nous avions oublié de modifier la page titre à l'intention de votre Comité; veuillez donc nous en excuser.

Tout d'abord, une correction s'impose au deuxième paragraphe de la page 7, qui devrait se lire ainsi:

Le gouvernement présume de toute évidence qu'à l'avènement un descendant ne devrait posséder le statut d'Indien que si au moins un de ses parents le possède. Cette règle, appelée règle de la semi-descendance, est beaucoup plus restrictive que celle qui figure dans le projet de loi C-47.

Je pense que dans le document, on fait allusion à deux grands-parents. Nous en avons modifié la formation pour qu'elle soit plus claire.

Comme vous pouvez le constater, le mémoire est assez long. Nous n'avons donc pas l'intention d'en faire lecture pour le compte rendu. Nous avons également un résumé que nous présenterons au Comité permanent cet après-midi. Toutefois, pour ce matin, que je résumerai de façon très brève et concise la teneur du document. Nous abordons également d'autres questions dans ce document, y compris à la formulation déficiente du projet de loi. Je demanderais donc aux honorables sénateurs de bien vouloir lire notre document lorsqu'ils en auront l'occasion.

Cela étant dit, je voudrais me faire l'écho des déclarations du vice-chef de l'Ontario, M. Wally Mackay, de l'Assemblée des premières nations, lorsqu'il a entamé son exposé. Ses déclarations concernant les honorables sénateurs, y compris le sénateur

## [Text]

the chairman of the committee, Senator Neiman, who assisted us last June in terms of not agreeing to pass Cill C-47 that day. I should like to extend to you, Madam Chairman, on behalf of the Native Women's Association, our appreciation.

The Native Women's Association of Canada represents not only Indians now known as non-status Indians, but also status Indians and Métis. Attached to the brief is an overview of the organization and explanation of who our members are. Basically our philosophy—and this will be reflected in what I am going to tell you—is that we endorse and support the concept of First Nations government. I would like to make it clear that we are dealing with a current situation that does not reflect true First Nations government. The Indian Act reflects nothing having to do with customary or traditional forms of government. Therefore Bill C-31, in its proposed amendments to improve the Indian Act, will also be restrictive. The whole Indian Act is restrictive. So I point out that we recognize the limitations within which we are working, and it is because of that that we take the positions that we do.

As you already know, in Bill C-31 there are three main principles that have been embraced: first, to end discrimination; secondly, to reinstate some people—I will get into that further—and, thirdly, some recognition of band control of membership.

I will try, as briefly as possible, to discuss the failure of Bill C-31 to meet those three principles that have been put forward by the government. First, I will deal with the removal of discrimination from the act. The reason why we do not believe that Bill C-31 meets that principle is that women are treated discriminatorially. For example, only certain women, namely the 12(1)(b) victims, the 109(2) victims and the 109(1) victims—the last ones in a very limited manner—will have their rights restored. That, of course, is great. We do not argue the view that people should have their status and band membership restored. However, what the bill does not provide for is a guarantee that those reinstated women will be able to exercise residency rights on the reserve. The provisions are not clear as to what the access will be for those women in future. They also do not have a vote in determining membership codes; or, if they do, it is not clear in the bill.

We are concerned that apparently more consideration is being given to acquired status women. I am referring particularly to women of non-First Nations descendance who today are considered Indian only through marriage. Those women have a greater ability to transmit status and band membership than do Indian women. As you are probably aware, Indian women, while they may have their status and band membership restored, cannot transmit that to even the first generation children. First generation will get only status and not membership, let alone succeeding generations.

## [Traduction]

teur Neiman, le président du Comité aujourd'hui, qui nous ont aidées en juin dernier en refusant l'adoption du projet de loi C-47 à ce moment-là. Au nom de l'Association des femmes autochtones, je voudrais, madame le président, vous exprimer notre reconnaissance.

L'Association des femmes autochtones du Canada représente non seulement des Indiens maintenant connus sous le nom d'Indiens non inscrits, mais également des Indiens et des Métis inscrits. Vous trouverez également joint au mémoire un aperçu général de notre organisme et une explication de la composition de l'Association. En substance, nous avons pour philosophie—et les propos que je vous adresserai la refléteront—d'appuyer le principe d'un gouvernement des premières nations. Je voudrais souligner que, à l'heure actuelle, il n'existe pas de vrai gouvernement des premières nations. La Loi sur les Indiens ne renferme rien sur les formes coutumières traditionnelles du gouvernement. Ainsi, le projet de loi C-31, qui propose des modifications visant à améliorer la Loi sur les Indiens, sera également restrictif. En fait, toute la Loi sur les Indiens est restrictive. Je souligne donc que nous reconnaissons les limites qui nous sont imposées, et c'est pourquoi nous adoptons les positions que vous connaissez.

Comme vous le savez déjà, dans le projet de loi C-31, on a adhéré à trois grands principes: premièrement, de mettre un terme à la discrimination; deuxièmement, de réintégrer certaines personnes dans leurs droits—j'en parlerai plus longuement—et troisièmement, de reconnaître dans une certaine mesure le pouvoir d'une bande de décider qui en fera partie.

Je tenterai de parler grièvement de l'échec du projet de loi C-31 à répondre à ces trois principes avancés par le gouvernement. Tout d'abord, j'aborderai la suppression de toute description continue dans la loi. La raison pour laquelle nous estimons que le projet de loi C-31 ne répond à ce principe, c'est que les femmes sont traitées de façon discriminatoire. Par exemple, seules certaines femmes, notamment les victimes citées à l'alinéa 12(1)b), au paragraphe 109(2) et au paragraphe 109(1)—les dernières, de façon très limitée—seront réintégrées dans leurs droits. Bien entendu, c'est formidable. Nous ne contestons pas l'opinion que le statut de ces femmes et leur appartenance à une bande doivent être rétablis. Quoi qu'il en soit, le projet de loi n'offre aucunement la garantie que ces femmes réintégrées dans leurs droits pourront exercer leurs droits de résidence dans la réserve. Les dispositions du projet de loi n'indiquent pas clairement dans quelle mesure ces femmes auront accès à la réserve. En outre, elles ne prévoient pas la tenue d'un vote pour déterminer certains codes d'appartenance à une bande; si elles le prévoient, le projet de loi ne l'indique pas très clairement.

Ce qui nous inquiète également, c'est que le projet de loi nous indique apparemment qu'on accorde davantage d'importance, aux femmes qui ont acquis le statut d'Indien. Je fais particulièrement allusion aux femmes dont les ancêtres ne sont pas des membres des premières nations et qui ne sont actuellement considérées comme Indiennes que par mariage. Ces femmes sont plus en mesure de transmettre leur statut et leur droit d'appartenance à une bande que les indiennes. Comme vous le savez probablement, les Indiennes, bien qu'elles puissent être réintégrées dans leur statut et dans leur appartenance une



[Text]

We have some recommendations with respect to that. First, we are proposing that non-aboriginal women who gain status and membership through marriage should not be considered as having status when it comes to transmitting status and membership to future generations. Secondly, their rights to reside on the reserve should be tied to their connection with their band member spouse. In other words, where the marriage tie is broken due to separation, divorce or death, such women no longer have the right to remain on the reserve unless, of course, the band otherwise decides. We do not believe that this should be something that is guaranteed and without consent of band.

The other people who are treated discriminatorially are the children. I have already made reference to first and second generations. As you know, it is only the first generation who will get status. There is no guarantee of band membership, let alone anything for future generations. We have a problem with the clause dealing with adopted children. We welcome, of course, the amendment to that particular division, in that it recognizes children born out of wedlock, for example, but it does not recognize children adopted by traditional custom.

I hate to use the term "illegitimate" but both the act and this bill refer to certain children as being illegitimate. This bill does not clear up the differences surrounding the illegitimate child of an Indian man, who, as a result of the *Martin vs. Chapman* decision, can be registered and obtain band membership. Of course, female children were not dealt with in that case, and Bill C-31 extends only to female children status, not band membership. So Bill C-31 will create situations where brothers have status and are members whereas sisters will only have status.

I would like to say something about the distinction between "status" and "membership". This distinction will only lead to further division among our people, both in the community and otherwise. To date the Indian Act does not make a distinction between status and membership. However, it is introduced in Bill C-31 and we have a lot of problems with it because it creates more categories of people.

**The Chairman:** Are you referring to a particular clause or are you talking about the bill in general.

**Ms. Kane:** On that point I was talking specifically about the illegitimate children, but throughout the bill there are all kinds of clauses that divide families. For example, there is a distinction between first and second generation children and, because

[Traduction]

bande, ne peuvent transmettre ces droits même aux enfants de la première génération. La première génération d'obtiendra que le statut, et non le droit d'appartenance, ce qui exclut d'autant plus les générations suivantes.

Nous avons donc certaines recommandations à formuler à ce sujet. Premièrement, nous proposons que les femmes non autochtones, qui obtiennent le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande par le mariage, ne soient pas considérées comme ayant le statut d'Indien lorsqu'il s'agit de transmettre ce statut et le droit d'appartenance à des générations futures. Deuxièmement, leur droit de résider dans la réserve devrait dépendre de leur lien avec leur conjoint membre de la bande. En d'autres termes, lorsque le mariage est brisé par une séparation, un divorce ou un décès, ces femmes n'auraient plus le droit de demeurer dans la réserve, à moins, bien entendu, que la bande en décide autrement. À notre avis, ce droit ne devrait pas être garanti et accordé sans le consentement de la bande.

Les autres personnes qui sont traitées de façon discriminatoire sont les enfants. J'ai déjà fait allusion à la première et la deuxième générations. Comme vous le savez, ce n'est que la première génération qui obtiendra le statut d'Indien. Rien ne garantit que ces enfants auront le droit d'appartenir à une bande, encore moins lorsqu'il s'agira des générations futures. L'article portant sur les enfants adoptés nous pose un problème. Bien entendu, nous sommes heureuses de la modification apportée à cette disposition précise, car elle reconnaît les enfants nés hors mariage, par exemple, mais nous déplorons qu'elle ne reconnaisse pas les enfants adoptés selon les coutumes.

Je répugne à employer le terme «illégitime», mais tant la loi que le projet de loi C-31 font allusion à certains enfants en les qualifiant d'illégitimes. Le projet de loi n'aplanit pas les différences qui existent, par exemple, dans le cas de l'enfant illégitime d'un homme indien qui, à la suite de la décision *Martin contre Chapman*, a pu être inscrit et appartenir à une bande. Bien entendu, le cas des enfants de sexe féminin n'a pas été traité dans cette affaire, et le projet de loi C-31 n'accorde à ces filles que le statut d'Indien, et non le droit d'appartenance à une bande. Ainsi, le projet de loi C-31 engendrera des situations où des frères auront le statut d'Indien et seront membres d'une bande, tandis que leurs sœurs n'auront que le statut d'Indien.

Je voudrais parler de la distinction entre «statut» et «appartenance à une bande», qui ne fera qu'engendrer une plus grande division au sein de notre population, à la fois dans la collectivité et autrement. Jusqu'ici, la Loi sur les Indiens ne fait aucune distinction entre statut et appartenance à une bande. Cette distinction paraît toutefois dans le projet de loi C-31, ce qui nous pose beaucoup de problèmes car elle crée d'autres catégories de personnes.

**La présidente:** Faites-vous allusion à un article précis ou parlez-vous du projet de loi en général?

**Mme Kane:** Je parlais précisément des enfants illégitimes, mais le projet de loi renferme également toutes sortes d'articles qui divisent les familles. Par exemple, on établit une distinction entre les enfants de la première génération et ceux de la



## [Text]

of a number of clauses, there will be situations where some Indians will have status but not membership, some will have both, some will have membership and not status and some may have nothing at all, though they may be full-blooded Indians.

The second principle deals with the recognition of band control of membership. In our opinion, the band decision-making process is not adequate. For example, the group of people eligible to vote is a very limited group. We have some recommendations with respect to this provision. We maintain that the proposed process is quite defective and we recommend that, first, the decision on membership rules be made by the electors of the band and, second, that it be ratified within one year following its adoption by all the people registered on the master band list. With regard to the first part of our recommendation, we have more or less resigned ourselves to the fact that non-aboriginal Indian women, for example, who are Indians through marriage, will maintain their right to vote. In other words, we do not accept the definition of who the electors may be but if we have to accept that, then we propose the second part. We feel strongly that to formulate a true First Nations government, all citizens of First Nations should take part in the decision-making process. This is why we support the belief that every citizen recognized by his or her people should have the right to take part. We believe in true democracy and hope that at some point we will get back to that.

Band members are not fully recognized by the government. I made some reference to this fact earlier. I referred to the distinction between status and membership. Whereas the bill recognizes that bands can maintain their own band lists and develop membership codes, it does not recognize who the band members are as designated by a band. If bands confer band membership on people who do not fall within the criteria of the federal government, the government will ignore its responsibility to those people, although they may remain band members and be recognized by their people. Again, this type of situation concerns us because we feel that it incites division within the community and that it does nothing to end discrimination. In fact, it may provide a disincentive for bands to open their membership rules and allow in people they really want because they will be concerned over the resources. We know that a number of bands in the country have already developed membership codes or are in the process of developing them. We believe that if the federal government intends to recognize the control of citizenship by the First Nations, it must also respect the decisions of the First Nation. If the First Nation decides that an individual or a group of people are citizens, the federal government should recognize that distinction and its responsibility to those people.

## [Traduction]

deuxième, de sorte que certains articles feront que, dans certains cas, certains Indiens auront le statut mais non le droit d'appartenance à une bande, certains autres auront les deux, certains autres encore auront le droit d'appartenance et non le statut, et enfin, certains n'auront absolument rien, bien qu'ils puissent être des Indiens de sang non mêlé.

Le deuxième principe concerne la reconnaissance du pouvoir d'une bande de décider de l'appartenance à ses effectifs. À notre avis, le processus de décision de la bande est inadéquat. Par exemple, le groupe de personnes habilitées à voter est très limité. Nous avons certaines recommandations à formuler à l'égard de cette disposition. Nous soutenons que le processus proposé est très défectueux et recommandons donc premièrement, que la décision de fixer les règles d'appartenance soit prise par les électeurs de la bande et deuxièmement, qu'elle soit ratifiée dans l'année suivant son adoption par toutes les personnes dont le nom est consigné dans la liste de bande principale. Pour ce qui est de la première partie de notre recommandation, nous nous sommes plus ou moins résignées au fait que les Indiennes non autochtones, par exemple, qui sont des Indiennes par mariage, conserveront leur droit de vote. En d'autres termes, nous n'acceptons pas la définition des personnes habilitées à voter, mais si nous devons l'accepter, nous proposons alors d'appliquer la deuxième partie de notre recommandation. Nous sommes fermement convaincues que pour établir un vrai gouvernement des premières nations, il faut que tous les citoyens des premières nations participent au processus décisionnel. C'est pourquoi nous avons la conviction que tout citoyen reconnu par son peuple devrait avoir le droit de participer à ce processus. Nous croyons en une vraie démocratie et espérons qu'elle nous sera rendue à un moment donné.

Le gouvernement ne reconnaît pas pleinement les membres des bandes. J'y ai déjà fait allusion, c'est-à-dire au fait qu'on établit une distinction entre statut et appartenance à une bande. Certaines dispositions du projet de loi, bien qu'elles reconnaissent que les bandes peuvent tenir leur propre liste de bande et élaborer des codes d'appartenance, ne reconnaissent pas qui sont les membres des bandes désignés par ces dernières. Si des bandes confèrent le droit d'appartenance à des personnes qui ne répondent pas aux critères établis par le gouvernement fédéral, ce dernier ne respectera pas son obligation envers elles, bien qu'elles puissent demeurer membres d'une bande et être reconnues par leur peuple. Encore une fois, ce genre de situation nous préoccupe, car nous estimons qu'elle incite à la division au sein de la collectivité et ne fait rien pour mettre un terme à la discrimination. En fait, elle risque de dissuader les bandes d'assouplir leurs règles d'appartenance et d'admettre en leur sein ceux qu'elles désirent réellement, parce qu'elles seront préoccupées par les ressources mises à leur disposition. Nous savons que certaines bandes du pays ont déjà élaboré des codes d'appartenance ou sont en voie de le faire. Nous estimons que si le gouvernement fédéral a l'intention de reconnaître le pouvoir des premières nations de décider de l'appartenance à leurs effectifs, il doit également respecter leurs décisions. Si une première nation décide qu'une personne ou un groupe en est, le gouvernement fédéral doit reconnaître cet état de choses et l'obligation qu'il a envers ces personnes.

## [Text]

The third principle deals with the restoration of rights. Bill C-31 leaves out many people. Specifically, there is a distinction between the so-called voluntary enfranchisers and the involuntary enfranchisers. The bill takes care of three narrow categories of people which the government feels have been unfairly disenfranchised. We suggest that there are a number of other cases where the so-called voluntary enfranchisers hardly made decisions on a voluntary basis. Of course, their wives and children and future generations are affected by this provision.

On the issue of recapture of capital and treaty payments, what concerns us is that we do not believe that people who have lost status and band membership, and have received money due to the laws laid down by the federal government, should be further penalized by having future payments withheld until such time as the original share they received is paid back, with interest. We maintain that there will never be adequate compensation given to anyone, whether it be a band or an individual. It is absolutely impossible to calculate the loss to a person who has been unfairly treated. We find that provision extremely distasteful and we regard it as another penalty. We do not believe that the federal government or anyone else—for example, Indian agents who may have, through negligence, or coercion or intent, caused some of our people to become non-status Indians—should be immune under the absolute immunity clause. We do not feel that those people should be immune; we feel that our people should have recourse in that type of situation. If, in fact, things were done in good faith, then, of course, we would have no problem if the courts decided to grant those people immunity. However, we do not endorse a blanket immunity clause for everyone.

In conclusion I should like to reiterate our position, and we believe it to be quite clear. We believe that all people of aboriginal Indian ancestry who lost their rights to be citizens of First Nations, or for some reasons were never able to exercise those rights, must have their rights restored in a full and equal manner. All First Nations must be recognized as having the right to determine citizenship.

I have a few additional points I should like to cover. We also propose that the government consider instituting a mandatory pre-court process. We have not worked out all of the details for that; however, one suggestion is that we look at some sort of a review tribunal made up of the Council of Elders, which would be empowered to make decisions based on customary and traditional forms of justice, probably for each particular First Nation.

We would also like there to be a consideration for a monitoring process. I believe the last provision of Bill C-47 called for a review within two years. We are not necessarily referring to that particular clause as written; however, we think it would be a good idea if there were a system whereby somebody is watch-

## [Traduction]

Le troisième principe porte sur la réintégration des Indiens dans leurs droits. Le projet de loi C-31 omet bon nombre de personnes. Plus précisément, il faut établir une distinction entre ce qu'on appelle les émancipés volontaires et les émancipés involontaires. Le projet de loi aborde trois catégories restreintes d'Indiens qui, selon le gouvernement, l'ont été injustement. Nous soutenons qu'il y a d'autres cas où les supposés émancipés volontaires prennent rarement des décisions de façon délibérée. Bien entendu, leur femme et leurs enfants, de même que les générations futures, sont touchés par cette disposition.

Pour ce qui est de la question de la récupération des paiements en capital et ceux qui ont été effectués en vertu de traités, nous ne croyons pas que les personnes qui ont été privées de leur statut et de leur droit d'appartenance à une bande, et qui ont obtenu de l'argent à la suite de lois adoptées par le fédéral devraient être pénalisées davantage par une retenue des paiements futurs jusqu'à ce que la part originale qu'elles ont reçue soit remboursée, intérêts compris. Nous soutenons que les dommages-intérêts accordés à une bande ou à un particulier ne seront jamais suffisants. Il est tout à fait impossible de calculer les pertes subies par une personne injustement traitée. A notre avis, cette disposition est détestable et constitue une autre pénalité. Nous ne croyons pas que le gouvernement fédéral ou qui que ce soit d'autre, par exemple, des agents indiens, qui ont pu, par négligence, ou coercition, ou encore, de propos délibéré, contribuer à faire en sorte que certains membres de notre peuple deviennent des Indiens non inscrits, devraient bénéficier de l'immunité absolue. Nous sommes d'avis que ces personnes ne devraient pas jouir de l'immunité et que notre peuple devrait avoir des recours dans ce genre de situations. Si, en fait, on accomplissait les choses en toute bonne foi, nous ne nous opposerions pas à ce que les tribunaux décident d'accorder l'immunité à ces personnes. Toutefois, nous ne souscrivons pas à l'immunité générale pour tous.

En guise de conclusion, je voudrais réitérer notre position, qui, à mon sens, est parfaitement claire. Nous estimons que toutes les personnes d'origine indienne qui, pour une raison ou une autre, ont perdu, ou n'ont jamais pu exercer leur droit d'appartenance aux premières nations, doivent être réintégrées dans leurs droits de façon complète et équitable. On doit reconnaître à toutes les premières nations le droit de déterminer qui peut en faire partie.

Je voudrais également aborder quelques autres points. Nous proposons en outre que le gouvernement envisage de créer un processus obligatoire préalable à l'audience devant un tribunal. Nous n'en avons pas mis au point tous les détails, mais une suggestion serait d'envisager la création d'un genre de tribunal de révision composé du Conseil des aînés, qui serait habilité à prendre des décisions fondées sur les formes traditionnelles et coutumières de justice, probablement dans le cas de chaque première nation.

Nous voudrions également qu'on envisage d'établir un processus de contrôle. Si je ne me trompe, la dernière disposition du projet de loi C-47 demandait une révision dans les deux ans. Nous ne faisons pas nécessairement allusion à cet article précis, tel qu'il a été rédigé, mais nous estimons qu'il serait utile d'établir un système permettant de surveiller si les mécanismes



*[Text]*

ing to see that the mechanisms are functioning properly and that people are being reinstated on a regular basis.

Land and resources are a prerequisite in discussing all of this. We do not expect our communities, our people, to have to suffer again because of circumstances created by the government. So while we recognize that there has to be consideration for land and resources, we also emphasize that a price tag not be put on those issues. If this government can extend assistance to Third World countries and can guarantee equalization payments to provinces, we think that there should be no concern respecting the cost when it comes to recognizing the real Indian population.

Finally, we view the amendments we are talking about only as an impetus through which we may re-establish ourselves as First Nations, and a time, of course, when we will be moving towards true self-determination. We see these amendments as an impetus, but not as a means of perpetuating the current system with its divisions, a whole way of life that is against the interests of the First Nations. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Kane.

**Senator Marchand:** Madam Chairman, on a point of order. Before we get to questions, I noticed that the witness referred to the brief. I should like to ensure that it is appended to the proceedings of this meeting. That is an important document. If you require a motion, I move that it be appended to the proceedings of today.

**The Chairman:** I understand that there is also an executive summary, but it would be helpful to have the entire brief appended.

**Ms. Kane:** I am glad Senator Marchand brought that up. That is one thing I forgot to ask for when I talked about technicalities. We would want the entire brief to be appended.

**The Chairman:** Is that the wish of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of brief see page p. 6A:1)*

**Senator Marchand:** Madam Chairman, let me say, first of all, how pleased I am with the presentation. It was excellent. It brought out a number of important factors which we have not heard before. I think those senators in attendance will agree that we have heard some tough presentations. I think that this presentation has hit the issues very clearly.

As a status Indian, I never heard the words "self-determination". Those words were never used when I was growing up. What is your understanding of those words? In what context do you use that phrase?

**Ms. Kane:** To give you a quick explanation of what we mean, ultimately the idea is for us to get out from under the Indian Act, which is a product of a foreign government. It is a product of a foreign government because it does not address our traditional and customary ways. So when we talk about

*[Traduction]*

fonctionnent bien et si les Indiens sont réintégrés à intervalles réguliers dans leurs droits.

Les terres et les ressources sont une condition préalable dans tout ce débat. Nous ne nous attendons pas à ce que nos collectivités, notre peuple, aient à souffrir encore une fois en raison des agissements du gouvernement. Ainsi, bien que nous reconnaissons qu'il faille tenir compte des terres et des ressources, nous soulignons également que nous ne voulons pas payer en retour de la réintégration dans nos droits. Si le gouvernement peut accorder une aide aux pays du tiers-monde et garantir des paiements de péréquation aux provinces, nous estimons qu'il n'y a pas à se soucier du prix à payer lorsqu'il s'agit de reconnaître le vrai peuple indien.

Enfin, nous estimons que les modifications dont nous parlons ne constituent que la force d'impulsion qui nous permettra de redevenir des premières nations et, à ce moment-là, bien entendu, nous nous dirigerons vers une réelle autonomie politique. Nous considérons ces modifications comme un premier pas mais non pas comme un moyen de perpétuer la situation actuelle et ses divisions, de même que tout un mode de vie qui va à l'encontre des intérêts des premières nations. Je vous remercie, Madame le président.

**La présidente:** Je vous remercie, madame Kane.

**Le sénateur Marchand:** Madame le président, je fais un rappel au Règlement. Avant que nous passions aux questions, je souligne que le témoin a parlé du mémoire. Je voudrais m'assurer qu'il sera annexé aux délibérations du Comité, car il s'agit d'un document important. Si vous avez besoin d'une motion, je propose qu'il soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui.

**La présidente:** Je sais qu'il y a aussi un résumé, mais il serait utile d'annexer le mémoire intégral.

**Mme Kane:** Je suis contente que le sénateur Marchand ait soulevé ce point car j'ai oublié d'en parler lorsque nous discutons des détails. Nous aimerions effectivement que le mémoire soit annexé dans son intégralité.

**La présidente:** Est-ce là le souhait du Comité?

**Des voix:** D'accord.

*(Pour le texte du mémoire, se reporter à la page 6A:1)*

**Le sénateur Marchand:** Madame la présidente, permettez-moi de dire avant tout à quel point le mémoire m'a plu. C'était un excellent exposé qui a soulevé un certain nombre de facteurs importants dont personne encore n'avait parlé. Je crois que les sénateurs ici présents conviendront avec moi que nous avons entendu quelques exposés sans circonlocutions et je crois que celui-ci s'attaque directement aux problèmes.

En tant qu'Indien inscrit, je n'ai jamais entendu l'expression «auto-détermination». On ne l'utilisait jamais dans ma jeunesse. Qu'entendez-vous par cette expression? Dans quel contexte l'utilisez-vous?

**Mme Kane:** Brièvement, l'objectif ultime consiste à nous affranchir de la Loi sur les Indiens, laquelle émane d'un gouvernement étranger. Elle est considérée comme le produit d'un gouvernement étranger car elle ne tient pas compte de nos traditions et de nos coutumes. Aussi, lorsque nous parlons d'auto-



[Text]

self-determination, we talk about returning, if you will, to a situation where it is only our people making the decisions about all of our lives, and not just for the people living now, but for future generations. When we use words such as "self-determination", or "control of citizenship", or whatever, that is not just a question of being able to say who we are and what names can go on a list; it has to do with many things.

That means that our citizens, in our respective territories, must be able to, at some point—and hopefully in the very near future—govern themselves the way they want. I would hope that that would be as close as possible to our traditional and customary ways.

**Senator Marchand:** One thing that is also implicit in the term "self-determination" is that the First Nations might become a sovereign nation. When one talks about sovereignty, one gets into a complicated field. Canada is a sovereign nation, as is Great Britain and the United States. That term confuses many people. You are not going as far as to say that you want the country back; you simply want to govern yourselves.

**Ms. Kane:** That is not a fair question.

**Senator Marchand:** It is implicit in much of the debate that has been going, as you know.

**Senator Nurgitz:** What is the answer?

**Senator Flynn:** The witness said that the Indian Act is a product of a foreign power.

**Senator Marchand:** I do not want to pursue this line of questioning too far down the road. I have as strong feelings about that as anyone else, but in my view no one can change that. I very much accept the Parliament of Canada or I would not be a senator nor would I have sought elected office, which I did. That does not mean I will give up for one second on the rights we should have for our people in terms of self-government and the settlement of our aboriginal claims.

I applaud the Meares Island decision. It is a landmark decision in our favour. I want these things as much as any of our people do. We in the Province of British Columbia have the lousiest land settlement of anybody around. The Government of British Columbia and this government are blind to the needs of our people. Totally blind.

I am very careful about terms such as "self-determination" and "sovereignty" and that type of thing. One can get mixed up in jargon. Some people, especially those in government and in Parliament, get confused by these terms. That is why I am trying to get some clarification in this respect.

**Senator Flynn:** When you speak of "this government," you are speaking of the federal government, I take it.

**Senator Marchand:** The federal government, yes; absolutely. I am not being partisan.

**Senator Corbin:** No way.

**Senator Marchand:** This is a fundamental issue and one about which I feel very strongly. The only means of achieving justice in this case is to have all of the descendants of those

[Traduction]

détermination, nous envisageons de revenir, si vous me permettez, à une situation où les Indiens étaient les seuls à prendre des décisions sur leur vie, et cela concerne non seulement la génération actuelle, mais toutes les générations à venir. Lorsque nous utilisons des expressions comme «auto-détermination» ou «autonomie politique», ce n'est pas pour simplement pouvoir dire qui nous sommes et quels noms peuvent être inscrits sur une liste; il y a beaucoup plus que cela en jeu.

Ce qui signifie que nos citoyens, dans leurs territoires respectifs, doivent pouvoir, à un moment donné—dans un avenir très rapproché nous l'espérons—se gouverner eux-mêmes de la façon qu'ils l'entendent, en respectant le plus possible nos traditions et nos coutumes.

**Le sénateur Marchand:** L'auto-détermination sous-entend que les premières nations pourraient devenir une nation souveraine. Lorsque l'on discute de souveraineté, les choses se brouillent un peu. Le Canada est une nation souveraine, tout autant que la Grande-Bretagne et que les États-Unis. Cette expression trouble beaucoup de gens. Vous n'irez pas jusqu'à dire que vous voulez reprendre le pays; vous voulez tout simplement pouvoir vous gouverner vous-mêmes.

**Mme Kane:** Votre question est injuste.

**Le sénateur Marchand:** Pourtant, elle est implicite depuis le début du débat, comme vous le savez.

**Le sénateur Nurgitz:** Quelle est la solution?

**Le sénateur Flynn:** Convenir de ce que la Loi sur les Indiens émane d'une puissance étrangère.

**Le sénateur Marchand:** Je préfère ne pas poursuivre cette discussion. Mes sentiments là-dessus sont aussi forts que ceux de n'importe qui, mais, à mon avis, on ne peut rien y faire. Je reconnais parfaitement le Parlement du Canada, autrement je ne serais pas sénateur et je n'aurais pas cherché à me faire élire. Cela ne signifie pas toutefois que je nierai, ne serait-ce qu'un seul instant, nos droits à l'autonomie politique ni nos revendications territoriales indiennes.

Je suis très heureux de la décision qui a été rendue au sujet des îles Meares, c'est un point tournant pour nous. Je tiens à ces choses tout autant que mon peuple. En Colombie-Britannique, nous avons l'un des pires systèmes de règlement des revendications territoriales. Le gouvernement de la province et ce gouvernement-ci ont fermé les yeux sur les besoins des Indiens. Ils ne voient rien.

Je fais très attention à la façon dont j'utilise des expressions comme «auto-détermination» et «autonomie politique». Il est facile de s'y perdre dans ce jargon. Certains s'y perdent, plus particulièrement au gouvernement et au Parlement. C'est pourquoi j'essaie de les clarifier.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez de «ce gouvernement» vous parlez du gouvernement fédéral, je suppose?

**Le sénateur Marchand:** Le gouvernement fédéral, oui absolument. Je ne suis pas partisan.

**Le sénateur Corbin:** Allons donc!

**Le sénateur Marchand:** Il s'agit ici d'une question fondamentale à laquelle j'accorde une énorme importance. La seule façon d'être juste serait de rendre aux yeux de la Loi leur sta-

*[Text]*

who wrongly lost their status, who lost their whole beings in a sense, brought back under the act. I cannot see any other means of achieving justice in this instance.

**Ms. Kane:** I would hope, too, Senator Marchand, that you would take into account not just the descendants of paragraph 12(1)(b) victims but those of anyone who might have been unfairly disenfranchised.

**Senator Marchand:** The descendants of those who are entitled to status, to band membership. The splitting of families is totally wrong. These women have already been treated to great indignity. Why subject them to the further indignity of saying that their children may or may not get band membership; that while they may live with their parents up to the age of 18, thereafter they may have to leave the reservation. That is totally wrong.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman. Are you unwilling to answer the question on sovereignty? Does self-determination mean a sovereign state?

**Ms. Kane:** The Native Women's Association of Canada does not have a firm and formal position on that. We are an aboriginal women's organization and represent not just ourselves but our children and future generations, both male and female, and as such we have had to concentrate our efforts on the question of discrimination in the Indian Act and the matter of ensuring equality under the Constitution. We are very anxious to clear up these questions once and for all so that we can get on with the greater and larger discussion. The responses that I gave to Senator Marchand on that subject were more by way of personal observations.

**Senator Nurgitz:** I am not sure what position you took in responding to Senator Marchand today. That is all that I am looking for.

**Ms. Kane:** I understand it is on the record.

**The Chairman:** It was a good "senatorial" reply.

**Senator Nurgitz:** I can see I am being snookered. The main thrust of your presentation is the restoration of rights in accordance with custom and tradition. I would like to know how you square that with the possibility that custom and tradition may result in a violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms? This is a question that I have put to all groups who have appeared before the committee. Do you believe that the Charter applies to Indian people?

**Ms. Kane:** Could you give me an example?

**Senator Nurgitz:** We heard from one witness whose belief was that the Charter did not apply to Indian people. It may be that conforming to custom and tradition would result in a breach of the Charter. That is not something that is true only for the Indian people. Looking at my own particular faith, or the Roman Catholic Church, it has traditions and customs that I am not sure would fit the Canadian Charter of Rights

*[Traduction]*

tut à tous les descendants à qui on l'a retiré à tort, à ceux qui ont perdu leur identité, en un sens. Je ne vois aucune autre façon de faire régner la justice dans cette affaire.

**Mme Kane:** J'ose espérer, sénateur Marchand, que vous tiendrez compte non seulement des descendants des victimes de l'application de l'alinéa 12(1)b) mais également de tous ceux à qui on a injustement retiré leur statut d'émancipés.

**Le sénateur Marchand:** Les descendants de ceux qui ont le droit d'être inscrits et d'être membres d'une bande. On a eu tort de séparer les familles. Ces femmes ont déjà subi une grande injustice. Pourquoi leur faire un autre affront en disant que leurs enfants pourraient ou pourraient ne pas être membres de la bande, que, bien qu'ils puissent vivre avec leurs parents jusqu'à l'âge de 18 ans, il est possible qu'ils doivent quitter la réserve ensuite. C'est tout à fait injuste.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci, madame la présidente. Vous ne voulez pas répondre à la question sur la souveraineté? L'auto-détermination sous-entend-elle l'existence d'un État souverain?

**Mme Kane:** L'Association des femmes autochtones du Canada n'a pas de position ferme et officielle sur ce point. Nous sommes une association de femmes autochtones et nous représentons non seulement nous-mêmes, mais nos enfants et nos générations futures, aussi bien du sexe masculin que féminin et, à ce titre, nous avons dû beaucoup insister sur l'aspect discriminatoire de la Loi sur les Indiens et nous sommes attachées à assurer l'égalité des chances en vertu de la Constitution. Nous avons très hâte de régler ces questions une fois pour toutes et de passer à d'autres sujets, de portée plus générale. Les réponses que j'ai données au sénateur Marchand à ce sujet étaient plus ou moins des observations personnelles.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas tout à fait sûr d'avoir compris la position que vous avez adoptée en répondant au sénateur Marchand aujourd'hui. C'est ce que j'aimerais savoir en fait.

**Mme Kane:** Elle a sûrement été prise en note.

**La présidente:** C'était une bonne réponse «senatoriale».

**Le sénateur Nurgitz:** On dirait que je suis coincé. Votre exposé porte essentiellement sur la réintégration des Indiens dans leurs droits coutumiers et traditionnels. Je me demande comment vous pouvez concilier cette idée à la possibilité que le respect de la coutume et de la tradition puisse entraîner la violation de la Charte canadienne des droits et libertés? C'est une question que j'ai posée à tous les groupes qui ont témoigné devant le Comité. Croyez-vous que la Charte vise le peuple indien?

**Mme Kane:** Pouvez-vous me donner un exemple?

**Le sénateur Nurgitz:** Un témoin nous a dit que la Charte ne s'appliquait pas aux Indiens. Il est possible que le respect de la coutume et de la tradition entraîne une violation de la Charte. Mais cela ne concerne pas uniquement les Indiens. Prenez ma religion comme exemple, ou les préceptes de l'Église catholique romaine; il est des traditions et des coutumes qui pourraient porter atteinte au droit à l'égalité des femmes garant



[Text]

and Freedoms in terms of equality for women. I hope I have not offended anyone and opened up yet another can of worms.

**Senator Flynn:** It is a good illustration.

**Senator Nurgitz:** You have asked me for an example, and I have reached for the most outrageous one that comes to mind.

**Ms. Kane:** My understanding is that the Charter of Rights and Freedoms is there for use by any Canadian citizen—

**Senator Nurgitz:** Not "any"; every.

**Ms. Kane:** If an individual wishes to pursue a matter through the courts using the Charter as a tool, it is possible for that individual to do so. Whether the Charter would apply to a specific citizenship code, which I think is what you are referring to, I am not sure. We have not done a lot of work in that area.

The leaders and elders of the First Nations have said many times that in our system of government discrimination does not exist. There are defined lines of responsibility and defined duties. However, the responsibilities to the First Nations, the responsibility to protect the people and the future generations, are equally shared. Each nation has its own customs and traditions and system of lineage. I do not think that that means that in a given case the male side of the population is discriminated against or that in another instance the female side is discriminated against.

If the Canadian Charter of Rights and Freedoms didn't apply, I should think that the existing international covenants and laws respecting human rights would apply.

**Senator Nurgitz:** Please bear in mind that you are coming before us saying that while Bill C-31 is generally good, it is hardly a quarter of the loaf, let alone half. We have heard from many native groups who take the position that the principle is wrong. Am I incorrect in that understanding, Madam Chairman?

**The Chairman:** No. It's an individual opinion.

**Senator Nurgitz:** I am not satisfied, given that we would not apply the Charter, that women would be guaranteed rights.

**The Chairman:** Senator, I have been reminded by our eminent legal counsel that the Charter of Rights applies, of course, to government actions and emanations of government. So probably our observance of that depends on the definition of the courts of what comes within the jurisdiction of the government or parameters of government influence. There is probably a basic question to be determined here, and I do not think that we have really addressed it. In talking about self-determination, self-government, or any other levels of separation of the Indian Nations, the decision has to be made. If at some point they have total self-government, does it mean that they will take themselves out of the ambit of federal government jurisdiction and therefore out of the ambit of the Charter? That question is quite unclear at this point. We have not gone that far down the road. At the moment, because I still think we are within the Indian Act—I stand to be corrected on this—I believe we are still within the general parameters of the Charter.

[Traduction]

par la Charte canadienne des droits et libertés. J'espère n'avoir offensé personne ni avoir donné encore dans un guépier.

**Le sénateur Flynn:** Votre exemple est pertinent.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous m'avez demandé un exemple et je vous ai donné le plus incongru qui puisse venir à l'esprit.

**Mme Kane:** Si je comprends bien, la Charte des droits et des libertés vise n'importe quel citoyen canadien...

**Le sénateur Nurgitz:** Pas n'importe quel, tous les Canadiens.

**Mme Kane:** Quiconque désire poursuivre une affaire devant les tribunaux en invoquant la Charte peut le faire. Toutefois, je doute que la Charte s'applique à un code spécifique de citoyenneté, comme vous semblez le penser. Nous n'avons pas beaucoup approfondi cette question.

Les dirigeants et les aînés des premières nations ont dit très souvent que la discrimination n'existe pas dans notre régime. Les responsabilités et les devoirs sont bien définis. Toutefois, les responsabilités des premières nations, la responsabilité de protéger le peuple et les générations futures, sont équitablement partagées. Chaque nation possède ses propres coutumes et traditions ainsi que sa propre façon d'établir sa lignée. Je ne crois pas que pour cela, dans un cas, les membres masculins d'une nation indienne soient victimes de discrimination pour autant et que, dans un autre cas, ce soit les femmes.

Si la Charte canadienne des droits et libertés ne s'appliquait pas ici, il n'en serait pas de même pour les conventions et les lois internationales protégeant les droits de la personne.

**Le sénateur Nurgitz:** N'oubliez pas qu'en nous déclarant que le projet de loi C-31 est bon dans l'ensemble, vous voulez aussi nous faire comprendre qu'il ne répond que partiellement aux besoins. De nombreux groupes d'autochtones nous ont dit en trouver le principe erroné. Ai-je bien compris, madame la présidente?

**La présidente:** Non, c'est une opinion personnelle.

**Le sénateur Nurgitz:** En admettant que nous n'appliquions pas la Charte je ne suis pas convaincu que les droits des femmes seraient garantis.

**La présidente:** Sénateur, notre éminent conseiller juridique m'a rappelé que la Charte des droits s'applique, bien sûr, aux actions et aux mesures gouvernementales. Aussi, notre respect de la Charte dépend-t-il de la définition qu'en donnent plus précisément, les tribunaux des compétences des gouvernements ou des paramètres de l'influence qu'exerce le gouvernement. Nous avons peut-être là une question fondamentale à régler, à laquelle je ne crois pas que nous nous soyons vraiment attaqués. Qu'il s'agisse d'autodétermination, d'autonomie politique ou de toute autre type de séparation des premières nations indiennes, il faut prendre une décision. Si, à un moment donné, les Indiens devaient jouir de l'autonomie politique, seront-ils ainsi soustraits de la juridiction du gouvernement fédéral et, par conséquent, exemptés de l'application de la Charte? C'est à voir. Nous ne n'en sommes pas encore arrivés là. Pour l'instant, étant donné que je continue de croire à la validité de la Loi sur les Indiens en la matière—corrigez-moi si je me trompe—je pense que nous sommes encore soumis à la Charte.



[Text]

**Ms. Kane:** Yes. We are dealing with federal legislation, and federal legislation cannot discriminate. So presumably what you are trying to do is amend the Indian Act so that it at least conforms to the Charter. To go a little further, even in terms of the Canada Act, one of the reasons why we still have to deal with an item like "equality" is that it is so unclear. So the Native Women's Association of Canada and others are still pursuing another amendment so that it is at least clear. But in Part II, which deals with the rights of aboriginal peoples, there is an equality clause that guarantees existing aboriginal and treaty rights equally to male and female aboriginal persons. So we feel confident, taking into account the limitations that are present in Part II, that there is an equality clause, and that what we have to concern ourselves with is to ensure that other rights and freedoms of the aboriginal peoples, referred under section 25 of Part II, are also clearly guaranteed equally to aboriginal male and female persons. That is something that the aboriginal groups are pursuing right now and will be pursuing at the First Ministers' Conference.

**Senator Stanbury:** I was going to move to another part of the subject. Ms. Kane, you mentioned that it is important that lands and resources be made available to bands to deal with an influx, or at least the possibility of increased numbers, and also the problem existing in some areas where the resources are not enough now, let alone enough to handle any influx.

**Ms. Kane:** Exactly.

**Senator Stanbury:** You also said you did not want to tie a number to this kind of legislation. I am wondering how that should be dealt with at this stage of the game.

**Ms. Kane:** The reason why I said there should be no price tag is that we are quite concerned that when the government is looking at who will be reinstated and who will not, who will have status and who will have band membership—that type of thing—and whether financial considerations will be taken into account, the population of reinstated people will be kept very low. Many of us are convinced that the whole idea behind the Indian Act was to keep the population low and therefore decrease federal responsibility to a particular section of the population.

As to how the government will calculate what it will cost, I really have no idea. I suggest that the government, through Indian and Northern Affairs, has had a number of years to look into the number of people we might be looking at, to apply the formula accordingly, and so on. On the question of self-government, I have heard one proposal that this could be dealt with in a manner similar to the way the provinces are dealt with, in that they could identify what are the requirements. There is the great misconception that Indians are living off taxpayers. A number of us are taxpayers, and it bothers us that we do not necessarily see our tax dollars going toward our people. Our communities, regardless of whether they have next to no economic base or a good economic base, do not have control over that. They cannot generate revenue the way they want to. They cannot necessarily hold onto their revenue in the

[Traduction]

**Mme Kane:** En effet, nous discutons d'une loi fédérale, et une législation fédérale ne peut être discriminatoire. Aussi peut-on supposer que vous tentiez de modifier la Loi sur les Indiens de façon qu'elle soit conforme à la Charte. Pour aller un peu plus loin, même en ce qui concerne la Loi constitutionnelle, s'il nous faut encore discuter d'une question comme l'égalité c'est en partie parce que le concept n'est pas clair du tout. C'est pourquoi l'Association des femmes autochtones du Canada et d'autres groupes veulent la modifier davantage pour clarifier les choses. Mais la Partie II, qui porte sur les droits des peuples autochtones, comporte une disposition qui garantit aussi bien aux autochtones de sexe masculin que féminin la jouissance des droits ancestraux et des droits issus de traités. C'est pourquoi, compte tenu des limites que comporté la partie II, nous croyons qu'il existe une clause assurant l'égalité des chances, et nous devons veiller à ce que les autres droits et libertés des peuples autochtones, dont il est fait mention dans la Partie I, à l'article 25, soient garantis tout autant aux hommes qu'aux femmes autochtones. C'est ce à quoi visent les groupes autochtones à l'heure actuelle et qu'ils tenteront d'obtenir à l'occasion de la Conférence des premiers ministres.

**Le sénateur Stanbury:** Je voudrais passer à un autre volet de la question. Madame Kane, vous avez dit qu'il est important de mettre les terres et les ressources à la disposition des bandes dont le nombre des membres croît, et que le problème existe aussi dans certaines régions où les ressources ne suffisent pas maintenant, et où elles suffiront encore moins en cas de surpopulation.

**Mme Kane:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez également dit ne pas vouloir relier un chiffre à ce genre de loi. Je me demande comment, à ce stade, on peut régler les choses.

**Mme Kane:** Si j'ai dit que l'on ne devrait pas fixer un prix c'est que nous nous inquiétons de ce que, lorsque le gouvernement voudra déterminer qui sera réinscrit et qui ne le sera pas, qui sera Indien de plein droit et qui sera membre d'une bande, etc., si des questions financières interviennent, le nombre des Indiens qui seront réinscrits sera très faible. Nombre d'entre nous sont convaincus que la Loi sur les Indiens visait d'abord et avant tout à maintenir la population autochtone à un niveau réduit, le gouvernement fédéral devant alors assumer des responsabilités moindres à l'égard de ce groupe précis.

Quant à savoir comment le gouvernement fera ses calculs, je n'en ai aucune idée. Je pense que son ministère des Affaires indiennes et du Nord a disposé d'un certain nombre d'années pour évaluer le nombre d'autochtones en question, pour appliquer la formule pertinente, et ainsi de suite. En ce qui a trait à l'autonomie politique, j'ai entendu parler d'une proposition selon laquelle le gouvernement pourrait traiter avec les entités autochtones de la même façon qu'il traite avec les provinces, en ce sens qu'il serait possible d'en déterminer les besoins. Beaucoup croient à tort d'ailleurs, que les Indiens vivent aux dépens des contribuables. Mais un certain nombre d'entre nous sont des contribuables, et nous sommes contrariés de voir que nos impôts ne retournent pas nécessairement à notre peuple. Nos collectivités, peu importe que leur base économique soit inexistence ou bonne, n'ont pas voix au chapitre. Elles ne peu-

*[Text]*

way they may want to. I understand that all kinds of money is set aside in a trust fund somewhere, and Indian people are saying they should have access to it and be able to invest it in the way they want in order to generate revenue, and so on. I do not believe that we are always talking necessarily about a lot of new money. Many of our people are now living on social assistance, whether it is extended by the band, through federal funds or through provinces and municipal agencies. I think it is a matter of pooling all of the resources that are out there right now and just redirecting it in the way that it should be redirected.

**Senator Stanbury:** The concern mentioned by earlier witnesses was that if we do not deal with it now, we will force the bands to restrict. In other words, if we deal generously with the subject matter of Bill C-31 and broaden the number of people who are entitled to go back, you are putting the bands in a position where, because they have limited resources, they will develop some kind of citizenship codes or something of that kind which will be very restrictive and will again prevent people from coming back—

**Ms. Kane:** Exactly.

**Senator Stanbury:** —unless, at the same time, while we are providing this kind of legislation, we also provide the land and resources, as you put it, to make the bands offer the same kind of generosity toward their people. So I am wondering how to deal with this problem. As you say, you do not want to put a price tag on it; but, at the same time, it may well be that we will not accomplish what we are trying to accomplish, even if we amend this bill to do what you are proposing. We will not have accomplished very much if we do not ensure that the land and resources are available.

I have another question. One of our witnesses suggested that much of the problem of fragmentation of families, and in fact all of the problems we have been discussing, would be resolved if we could have in the Constitution a realistic definition of Indian or aboriginal peoples. He claimed that at the present time there is no definition—it is simply people who are registered—of who is entitled to call himself or herself an Indian or a member of aboriginal peoples. The suggestion was that a definition with several alternatives as to blood or band determination which meet the customs in the different communities would clear up all these problems of discrimination and fragmentation. What are your views on such a proposal?

**Ms. Kane:** I am somewhat familiar with the proposal. Those of us who were made aware of it certainly had no problems understanding and supporting the concept. As to whether it would clear up problems, I am unsure because, even with what exists now in Part II and even though it is unclear, it does supercede the Indian Act. The Indian Act remains unchanged and retains its definitions, and Bill C-31 continues to define. I do not know whether a clear definition in Part II would make a difference. I am not a lawyer.

*[Traduction]*

vent générer des recettes de la façon dont elles le voudraient. Elles ne peuvent pas nécessairement garder cet argent comme elles le voudraient. Je sais que divers crédits sont placés dans un fonds de fiducie quelque part et que les Indiens prétendent qu'ils devraient y avoir accès et pouvoir investir là où ils le veulent afin de se créer des revenus, et ainsi de suite. Je ne crois pas qu'il soit toujours nécessairement question de sommes énormes. Beaucoup d'Indiens vivent maintenant de l'aide sociale, que celle-ci provienne de la bande, du gouvernement fédéral ou des provinces et des municipalités. Je pense qu'il s'agit surtout de regrouper toutes les ressources dont nous disposons actuellement pour les réorienter comme il se doit.

**Le sénateur Stanbury:** Certains témoins qui ont comparu déjà se sont dits inquiets de voir que si la question n'est pas réglée maintenant cela va forcer les bandes à s'amenuiser. Autrement dit, si nous faisons preuve de souplesse en ce qui a trait au projet de loi C-31 et que nous élargissons les critères concernant le nombre de personnes qui ont droit de retourner dans les bandes, ce qui va se produire c'est qu'on va forcer celles-ci, parce qu'elles disposent de ressources restreintes, à élargir certains codes de citoyenneté, ou une formule de ce genre qui sera très restrictive et qui empêchera les Indiens de revenir chez eux . . .

**Mme Kane:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Stanbury:** . . . A moins qu'en corollaire, nous accordions aux bandes les terres et les ressources, comme vous le dites, qui en retour permettront à celles-ci de faire preuve de la même générosité envers leur peuple. Je me demande donc comment régler ce problème. Comme vous le dites, vous ne voulez pas monnayer la question; mais en même temps, il se peut très bien que nous n'atteignons pas l'objectif visé, même si nous modifions le projet de loi pour répondre à nos attentes. Nous n'aurons pas accompli grand-chose si nous n'arrivons pas à offrir les terres et les ressources.

Je voudrais poser une autre question. L'un des témoins a laissé entendre qu'une bonne partie du problème de la fragmentation des familles, et de toutes les difficultés dont nous avons discuté, serait réglée si la Constitution contenait une définition réaliste d'un Indien ou des peuples autochtones. Selon lui, la Constitution ne contient actuellement aucune définition de ce genre, il est simplement fait état de personnes qui sont inscrites, de qui a droit de s'appeler un Indien ou un membre d'un peuple autochtone. Selon lui, une définition assortie de plusieurs critères possibles de détermination suivant la consanguinité ou l'appartenance à une bande qui satisferait aux coutumes des autochtones dans tout le pays, dans toutes les différentes collectivités, réglerait tous les problèmes de discrimination et de fragmentation. Qu'en pensez-vous?

**Mme Kane:** Je connais un peu cette proposition. Ceux d'entre nous qui ont eu l'occasion d'en prendre connaissance n'ont certainement pas eu de difficulté à comprendre la notion et à l'approuver. Quant à savoir si cela réglerait les problèmes, je n'en suis pas certaine parce que même les dispositions actuelles de la Partie II, bien qu'imprécises ont en fait préséance sur la Loi sur les Indiens. Celle-ci demeure inchangée, tout comme ses définitions et le projet de loi C-31 continue dans la même veine. Je ne sais pas si une définition précise



[Text]

What I would like to say is that if the government would respond favourably to our proposal to restore status and band membership to all those who should have always had it, and everyone begins on an equal basis, then we could say, "Thank you very much. You have done your part and now we will do our part." There is no question in my mind that our people will take all the elements into account when we try to define who we are. Our problem is that we do not feel that it is necessary to define it in writing for somebody else's purposes. Why does somebody else have to say what constitutes an Indian? It must be done by us, nation by nation, simply because we are so diverse and distributed throughout the country with different historical backgrounds. We will decide who is an Indian. However, we do not want the government to put limits on the kinds of decisions our people can make to say that we must keep out certain people nor try to prevent our decision-makers from doing what they want to do in their communities.

Some communities are doing things right now that are against the Indian Act. A good example is my own community, the Kahnawake Reserve. Our people have reinstated members. We live by certain codes and certain marriage laws which are against the Indian Act. However, our people are prepared to suffer the consequences. With regard to our resources, our people have said that it is more important to recognize who people are, and they have managed with what resources we have. It is a matter of will and of recognizing priorities and to us the people are more important than the resources.

**Senator Robertson:** I have a rather broad question. I was under the impression that the dialogue with the minister and a variety of people that led up to this faulty bill, as we now see it, would have at least led to broad positions of commonality on some of the issues among the various bands and tribes of native people. After listening to the groups that have come before us, I do not sense that commonality of position. I sense a great deal of divisiveness. Has this process not, in fact, aggravated the situation in some cases? If so, where do we start? I accept that our ancestors have put in place an act which is not a good one. I am sure that their intentions were good at the time, but time marches on. We do not want to perpetuate that sort of thing, but where do we turn? If we had said to the various Indian nations that they come forward collectively and resolve their problems, would we have had the same divisiveness we have now?

It is very confusing to listen to witnesses. One group will say adamantly that they do not want women coming back on the reserves and another group will say that they do not mind. I do not know whether it is because of money and land or whether it is something that is more deeply rooted in custom. How do we get your people speaking in one voice so that in the final result we do not have to take sides and come down in favour of one position or another position? Is there a model or a country we can look to that has been able to resolve its problems with

[Traduction]

était inscrite à la partie II ferait une différence. je ne suis pas avocate.

Ce que je voudrais dire cependant, c'est que si le gouvernement acceptait notre proposition et redonnait le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande à tous ceux qui auraient dû l'avoir, mettant ainsi tout le monde sur un pied d'égalité, nous pourrions alors nous en réjouir et dire au gouvernement qu'il a maintenant fait sa part et que nous allons faire la nôtre. Je ne doute absolument pas que notre peuple tiendra compte de tous les éléments nécessaires lorsque nous tenterons de définir qui nous sommes. Toutefois, nous n'estimons pas nécessaire de définir dans un texte précis ce que nous sommes et ce, pour les fins de quelqu'un d'autre. Pourquoi quelqu'un d'autre doit-il dire ce qu'est un Indien? Cette tâche nous revient et doit être accomplie nation par nation, parce que nous sommes diversifiés et répartis ici et là dans tout le pays et dotés d'un bagage historique différent. Nous allons décider qui est un Indien, mais nous ne voulons pas que le gouvernement restreigne le type de décisions que nos peuples peuvent prendre et qu'il empêche certains de nos décideurs de faire ce qu'ils veulent dans leurs propres collectivités.

Certaines collectivités agissent maintenant au détriment de la Loi sur les Indiens. Un bon exemple, ma propre communauté, la réserve de Kahnawake. On y a accepté de nouveau des membres. Nous respectons certains codes et certaines lois concernant le mariage, qui vont à l'encontre de la Loi sur les Indiens. Cependant, nous sommes prêts à en subir les conséquences. En ce qui a trait à nos ressources, nous avons dit qu'il est plus important de reconnaître qui sont nos gens et nous nous accommodons des ressources que nous avons. Tout cela est une question de volonté, il s'agit de reconnaître les priorités et pour nous, les gens sont plus importants que les ressources.

**Le sénateur Robertson:** Ma question est plutôt vaste. J'avais l'impression que le dialogue qui se poursuit entre le Ministre et divers représentants de vos peuples, dialogue qui a conduit à la présentation de ce projet de loi fautif dans sa forme actuelle, reposait à tout le moins sur des bases communes élaborées par les diverses bandes et les tribus autochtones. Après avoir entendu les groupes qui ont comparu devant notre Comité, je constate que cette unanimité est tout à fait absente. Au contraire, je crois qu'il y a beaucoup de divisions. En fait, ce processus de consultation n'aurait-il pas dans certains cas aggravé la situation? Le cas échéant, où se trouve le point de départ? Je reconnais que nos ancêtres ont adopté une loi maladroite. Je suis sûr que leur intention était bonne à cette époque, mais les choses changent au fil des ans. Nous ne voulons pas répéter ces erreurs, mais où commencer? Si nous avions dit aux divers peuples indiens de se réunir et de régler leurs problèmes, serions-nous aux prises aujourd'hui avec les mêmes divisions?

On ne s'y retrouve plus à écouter les divers témoins. Un groupe vient nous dire qu'il refuse absolument que les femmes reviennent dans les réserves alors qu'un autre groupe prétendra que cela lui est égal. Je ne sais pas si de telles positions sont défendues pour des motifs d'argent et de terres ou s'il s'agit de causes vraiment plus profondes qui sont liées aux coutumes des Indiens. Comment amener votre peuple à adopter une position commune de sorte que nous n'ayons pas à prendre position en faveur d'un groupe ou d'un autre? Existe-t-il un modèle, y a-t-



*[Text]*

native people so that there is more harmony and fairness? Shall we tear this bill up and start all over again?

**Ms. Kane:** I do not know of a country that is dealing properly with its aboriginal peoples. If you talk to anybody from the World Council of Indigenous Peoples or attend any conference on minorities or human rights where there are aboriginal people involved, you will hear that they are undergoing the same kinds of problems, and in some cases even worse problems, to the extent of genocide where they are being shot in the streets and so on.

**Senator Robertson:** I understand that, but where do we start?

**Ms. Kane:** All I can say to you is what we will be saying to the standing committee of the House of Commons. Of course, there is no question that there are different points of view. Our people act no differently from anybody else. They form opinions based on their backgrounds and their experiences in life.

**Senator Nurgitz:** And sometimes their own self-interests.

**Ms. Kane:** So, again, if you look at how diverse we are, the time of contact, and the different processes of assimilation, so-called integration, and all of the rest of it that went on—basically an imposed system—you will see that we have had generations of our people who were not necessarily speaking as citizens of the First Nations. They had that blood in their veins, but they were educated in such a way that they could not speak for us as did their parents and their grandparents. A brainwashing system took place; that cannot be denied. So, of course, you will hear different points of view.

As far as we are concerned, your responsibility—and it is a great one—is to listen to the different points of views and make a fair decision. These are your laws with which you are dealing.

I do not want you to think in terms of pleasing the women versus pleasing the chiefs from a particular area, or pleasing so and so because they yelled the loudest. We are not talking about that.

**Senator Robertson:** In giving us advice—and we will need a great deal of advice to even creep along with this process—could we take the lands and resources out of the debate and put them in a time capsule of some sort and say that that will be accommodated. Would that be better?

**Senator Nurgitz:** If those issues were resolved.

**Ms. Kane:** I do not think one can leave those out. It would be unrealistic to leave those out.

**Senator Robertson:** I am not saying we should leave them out. If we said that they have to be resolved, and put them aside, would we be closer to the solution? I ask that on the assumption that they will be decided in a fair and just manner.

*[Traduction]*

il un pays qui a été capable de régler ses problèmes avec les autochtones, de sorte que l'on puisse prendre exemple de cette harmonie et de cette justice? Devrions-nous déchirer le projet de loi et recommencer à zéro?

**Mme Kane:** Je ne connais pas un seul pays qui traite bien ses minorités autochtones. Parlez à n'importe quel représentant du Conseil des peuples indigènes, assistez à l'une des conférences sur les minorités ou sur les droits de la personne où il est question des peuples autochtones, vous constaterez que ces derniers éprouvent les mêmes types de problèmes; cela peut même aller jusqu'au génocide, les autochtones étant abattus dans les rues et ainsi de suite.

**Le sénateur Robertson:** Je comprends bien, mais où commencer?

**Mme Kane:** Tout ce que je peux vous dire, c'est ce que nous allons préciser devant le Comité permanent de la Chambre des communes. Bien sûr, il ne fait aucun doute que les points de vue sont divergents. Nos peuples n'agissent pas différemment des autres et se forment une opinion à partir de leurs antécédents et de leur expérience de la vie.

**Le sénateur Nurgitz:** Et parfois selon leurs propres intérêts.

**Mme Kane:** Donc une fois de plus, si vous examinez notre diversité, nos contacts, les différents processus d'assimilation que l'on convient d'appeler de l'intégration, et tout le reste—fondamentalement ce que l'on appelle un système imposé—vous constaterez que pendant des générations, nos peuples ne représentaient pas nécessairement des citoyens des Premières nations. Certes, ils en avaient le sang dans les veines, mais ils ont été formés de façon telle qu'ils ne pouvaient nous représenter, contrairement à leurs parents et à leurs grands-parents. Il y a eu lavage de cerveau, on ne peut le nier. Bien sûr, vous allez entendre des points de vue différents.

En ce qui nous concerne, il vous incombe—et c'est là une grande responsabilité—d'entendre les différents points de vue et de prendre une décision juste. Voilà, ce sont les lois avec lesquelles vous devez composer.

Je ne veux pas que vous essayiez de plaire aux femmes ou aux chefs d'une région particulière, ou encore à quelqu'un d'autre qui réussit à crier fort. Là n'est pas la question.

**Le sénateur Robertson:** Dans les conseils que vous nous donnerez—et nous en aurons besoin de beaucoup pour nous frayer un chemin—pourriez-vous, si possible, exclure du débat les terres et les ressources et les mettre dans une catégorie à part de sorte que nous puissions trouver une solution à ce problème? Cela ne vaudrait-il pas mieux?

**Le sénateur Nurgitz:** Si ces questions étaient réglées.

**Mme Kane:** Je crois qu'il serait irréaliste de mettre ces questions de côté.

**Le sénateur Robertson:** Je ne dis pas que nous devrions les mettre de côté. Si nous reconnaissons qu'elles doivent être réglées, que nous les abandonnions pour un certain temps, ne serions-nous pas plus prêts d'une solution? Je pose ma question en supposant que la solution serait juste et équitable.

[Text]

**Ms. Kane:** Perhaps, but one cannot simplify this issue.

A wholistic approach has to be taken. As I said, it is not a case of pleasing certain groups. You will be told different things and you must decide what is fair. It is not a women's issue; it is not an Indian issue; it is a human issue. A population of human beings has not been dealt with fairly for 116 years.

**Senator Robertson:** So we should do something about that.

**Ms. Kane:** You now have that opportunity. We suggest that the proposal we have put forth is simple if the political will is there and there is no fear about how much it will cost.

It is not as though the very day after any bill is passed people will want reinstatement. Millions of people will not even know that a bill has been passed. They will not know what is in it and will not know that they are entitled to reinstatement. We are talking about a small amount of people who will be ready to move home right away. There will be time, I suggest, for communities to make their lists and tell the federal government "these are our people, and these are the resources we need." Communities are doing that right now.

This type of heavy-duty controversy, and all of these divisions, and even the out and out opposition and the threats of violence, if nothing else, can be looked upon as having been progressive and healthy in that just a few years ago nobody was talking about this issue. People did not talk about establishing citizenship codes a few years ago. If nothing else, the Indian women's movement, while it has been heavily criticized for infringing on the chiefs and councils, and so forth, has resulted in our people talking the way they are. We accept the criticisms and the bad comments because our ultimate aim is for our people and its future generations, not just us. Some people are concerned about themselves; we are not.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Kane. We will have to close this portion of our meeting. We are grateful for the presentation you have given us.

**Ms. Kane:** You are welcome.

**The Chairman:** Honourable senators, the next witnesses are from Blackfoot Tribe Number 146, Treaty 7. The witnesses are Chief Leo Youngman and Mr. Andrew Bear Robe. Chief Youngman, do you have a brief you wish to present?

**Mr. Leo Youngman, Chief, Blackfoot Tribe Number 146, Treaty 7:** Yes, I do.

**The Chairman:** Please proceed.

**Mr. Youngman:** Madam Chairman, first of all, I should like to thank the Senate committee for giving us an opportunity to present our brief this morning. There was a misunderstanding the other day in that we were supposed to appear then. I

[Traduction]

**Mme Kane:** Peut-être, mais je crois qu'on ne peut pas simplifier à ce point.

Je crois qu'il faut envisager la question dans son ensemble. Comme je l'ai dit, il ne s'agit pas de plaire à un groupe ou à un autre. Vous allez entendre des arguments différents et vous devrez décider ce qui est juste. Il ne s'agit pas d'une question touchant les femmes, les Indiens, les droits de la personne. Une population d'êtres humains n'a pas été traitée de façon convenable depuis 116 ans.

**Le sénateur Robertson:** Donc, nous devrions agir.

**Mme Kane:** Vous en avez maintenant la chance. À notre avis, votre proposition est simple à condition qu'elle s'accompagne d'une volonté politique et que l'on n'en craigne pas les répercussions financières.

Ce n'est pas comme si dès le lendemain de l'adoption du projet de loi, les gens voulaient revenir dans les réserves. Des millions de personnes ne seront mêmes pas au courant qu'un projet de loi a été adopté. Elles ne sauront pas ce qu'il contient ni qu'elles ont le droit de revenir dans les réserves. Il est ici question d'un groupe restreint qui sera prêt à revenir immédiatement. À mon avis, les collectivités auront le temps de dresser leur liste et d'indiquer au gouvernement fédéral qui sont leurs membres, de quelles ressources elles ont besoin. C'est ce qu'elles font actuellement.

Ce type de controverse, toutes ces divisions, et même l'opposition féroce, les menaces de violence, pour ne mentionner que ces éléments, peuvent être considérés comme étant de nature progressiste, comme sains, en ce sens qu'il y a à peine quelques années, personne n'en parlait. Personne ne parlait d'établir des codes de citoyenneté. Et même, les mouvements des femmes indiennes, bien qu'ayant été fortement critiqués, ses détracteurs prétendant qu'ils enfreignent les droits des chefs et des conseils de bande, et ainsi de suite, ont fait en sorte que nos membres ont été sensibilisés à la question. Nous acceptons les critiques et les commentaires défavorables parce que notre but ultime est de faire en sorte que notre peuple et les générations futures, et non seulement nous, profitent de notre travail. Certains s'inquiètent de leur propre personne, pas nous.

**La présidente:** Je vous remercie, madame Kane. Nous devons mettre un terme à cette partie de notre séance. Nous vous remercions de l'exposé que vous nous avez présenté.

**Mme Kane:** Je vous en prie.

**La présidente:** Honorables sénateurs, le prochain groupe de témoins provient de la Tribu des Pieds noirs (n° 146) du Traité n° 7. Ses représentants sont le chef Léo Youngman et M. Andrew Bear Robe. Chef Youngman, désirez-vous présenter un mémoire?

**M. Leo Youngman, chef, Tribu des pieds noirs (n° 146) du Traité 7:** Oui.

**La présidente:** Vous avez la parole.

**M. Youngman:** Madame la présidente, j'aimerais d'abord remercier le Comité sénatorial de nous permettre de présenter notre mémoire ce matin. Il y a eu confusion l'autre jour au sujet de notre comparution. J'aimerais vous remercier de l'avoir reportée à ce matin.



## [Text]

should like to thank the chairman for rescheduling our appearance for this morning.

I presume that the members of the committee have in front of them our presentation on the question. The important issue is for all parties to come to a clear understanding. Time is required to find that channel so that we can look at the future of my people. The timeframe mentioned is very important. It is important so that all parties will be satisfied in the future.

There are many questions confronting us. All of the parties, including the leaders of the Indian nations across the country, must address those questions. I hope time will be of the essence in dealing with the questions before us. I have travelled around the world to see how these questions have been dealt with by other countries. I can remember the Treaty 7 chiefs pleading with the government for a voice in government.

I want to now introduce to you Mr. Andrew Bear Robe, our advisor on Indian self-government.

**Mr. Andrew Bear Robe, Advisor to the Blackfoot Tribe on Indian Self-Government:** Honourable senators, it is with pleasure that we appear before you this morning to present to you our grassroots point of view. Other groups who have appeared before you have spoken from the national, provincial, and regional perspectives. The Blackfoot Band appears this morning in its own behalf, our purpose being to provide you with a grassroots perspective on the implications of Bill C-31.

Before getting into the specifics of our perspective, I should like to deal with some minor administrative details in connection with our position paper.

On the "Contents" page of our document, under item III, the word "possible" should be omitted. There are definite implications to Bill C-31. On page 17, the second paragraph, the fourth line from the bottom, there is a typographical error, with the final "t" in "attempts" having been omitted.

We will not get into the specifics of status and non-status. That is a fairly complex issue. Instead, we shall concentrate on the perspectives of land, economics, treaty and aboriginal rights, all of which are impacted by Bill C-31.

At the outset I should like to point out that in this document the Blackfoot Chief and Council have unequivocally stated they are not opposed to the reinstatement of those Indian women who have been unfairly disenfranchised under the notorious paragraph 12(1)(b) of the Indian Act, especially those Indian women who are former members of the Blackfoot Tribe.

In our document, we identify five major issues that we believe have to be dealt with prior to any legislation such as that represented by Bill C-31 coming into law so as to conform with section 15 of the Charter.

The first issue with which we are concerned is the identification and definition process. This represented the first distinct opportunity for all aboriginal peoples across Canada to fully identify and define their treaty and aboriginal rights. This, of

## [Traduction]

Je suppose que les membres du Comité ont avec eux notre mémoire. Toutes les parties ont intérêt à bien comprendre les choses. Il nous faudra du temps pour y arriver, pour assurer l'avenir de notre peuple. Ce délai est très important. Et, de même, il est important que tous soient satisfaits des mesures qui seront prises.

Nous faisons face à nombre de problèmes. Tous, y compris les chefs des nations indiennes dans tout le pays, doivent essayer d'y trouver solution. J'espère que nous aurons le temps d'aborder ces questions avec vous. J'ai voyagé partout dans le monde pour savoir comment d'autres pays ont réglé les mêmes problèmes. Je me rappelle que les chefs du Traité 7 ont imploré le gouvernement de lui donner une voix au chapitre.

J'aimerais maintenant vous présenter M. Andrew Bear Robe, notre conseiller sur l'autonomie politique.

**M. Andrew Bear Robe, conseiller de la Tribu des pieds noirs sur l'autonomie politique des Indiens:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux de comparaître devant vous ce matin pour vous présenter le point de vue de notre peuple. D'autres groupes sont venus vous situer la question dans une perspective nationale, provinciale ou régionale. La tribu des Pieds noirs est avec vous ce matin en son propre nom pour vous dire comment les gens ordinaires entrevoient les répercussions du projet de loi C-31.

Avant de vous exposer en détail notre position, je tiens à apporter quelques corrections mineures à notre énoncé de principes.

Dans la Table des matières, à la rubrique III, il faudrait supprimer le mot «possible», car le projet de loi C-31 aura des répercussions certaines. À la page 17, au deuxième paragraphe, quatrième ligne du bas, il y a une faute de frappe, le «t» final du mot «attempts» ayant été omis.

Nous n'allons pas discuter en détail de la question de savoir qui peut être considéré comme Indien inscrit, puisqu'il s'agit d'un problème très complexe. Nous nous intéresserons plutôt à la question des terres, des conditions économiques, des droits ancestraux et issus de traités, tous des domaines touchés par le projet de loi C-31.

Je tiens à signaler au départ que dans ce document le chef et le conseil de la tribu Blackfoot déclarent catégoriquement qu'ils ne s'opposent pas à ce que les Indiennes injustement privées de leurs droits en vertu du fameux alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens, notamment celles qui étaient membres de la tribu Blackfoot, recouvrent ces droits.

Dans notre énoncé de principes, nous avons cerné cinq grandes questions qui, à notre avis, doivent être réglées avant l'entrée en vigueur de quelque mesure législative, comme le projet de loi C-31, adoptée en application de l'article 15 de la Charte.

La première est celle du processus de détermination et de définition. Car c'est la première fois que tous les peuples autochtones du Canada ont véritablement l'occasion de déterminer et de définir leurs droits ancestraux et issus de traités,



## [Text]

course, was done under subsection 37(2) of the Constitution Act, 1982. The Blackfoot Band believes that this process must be completed prior to getting into the question of who belongs or doesn't belong to the Blackfoot Tribe.

As a tribe, we believe that the subsection 37(2) process should be completed first. Bill C-31, to use a colloquial term, jumps the gun. The subsection 37(2) process will be under negotiation next week at the First Ministers' Conference.

The second issue with which we are concerned is the Indian right of consent. The Blackfoot Tribe believes that any act of Parliament which will directly impact our collective rights must be preceded by the Indian right of consent. The Indian right of consent must be present; it cannot be absent.

We are in a new era of co-operative Indian policymaking now. Gone are the days when the Indian people would passively acquiesce to federal legislation affecting their treaty and aboriginal rights and their collective political, economic and social rights, rights which are recognized and confirmed under the Royal Proclamation of 1763 and the treaties, and now sections 25 and 35 of the Canada Act, 1982.

The Blackfoot Tribe, Chief and Council feel strongly that the Indian right of consent can no longer be ignored.

The third issue is that of increased reserve lands. This is a fundamental issue to the Blackfoot Tribe. The population of the Blackfoot Tribe stands at 3,300. With the reinstatement of Indian women and their children previously disenfranchised, that population will increase by at least 1,000 persons. At the present time we have inadequate housing. We do not have sufficient funds to adequately care for our reserve residents. We do not have the financial resources to build our communities up to acceptable Canadian standards.

Our population is 80 to 85 per cent unemployed. I will not go into all of the other social illnesses which are prevalent throughout Indian reserves in Canada.

We have to live with these realities. The Blackfoot Tribe is not one of the resource-rich bands in Alberta. We stand to lose much as a result of the implications of Bill C-31. In our document we make specific reference to the fact that in 1911 and 1917 our tribal leaders were induced to sell one-half of the reservation. In the process they sold 125,000 acres, although we understood that 115,000 acres were involved, because the government of the day, in its wisdom, told us that we would never need that land, that the best way to handle the situation was for us to sell half of our reservation. But, as I say, hindsight has 20-20 vision. We cannot foretell the future. We can only provide in the best way we can. That is why the Blackfoot tribe feels very strongly that we must look at the overall implications of Bill C-31 and not just the narrow confines of status or non-status.

## [Traduction]

dans le cadre, bien entendu, du processus prévu au paragraphe 37(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Or, la bande Blackfoot estime que ce processus doit être mené à terme avant que l'on cherche à décider qui appartient ou n'appartient pas à la tribu.

A notre avis, vouloir faire adopter le projet de loi C-31 avant que le processus amorcé en vertu du paragraphe 37(2) ne soit terminé, c'est mettre la charrue devant les bœufs. Toute cette question de la détermination de nos droits est prévue à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres qui aura lieu la semaine prochaine.

La deuxième question qui nous préoccupe est celle du droit de consentement des Indiens. Selon la tribu Blackfoot, le Parlement ne saurait adopter aucune loi qui touche les droits collectifs des Indiens sans donner à ceux-ci l'occasion de se prononcer au préalable. Leur consentement est absolument essentiel.

La collaboration des Indiens est maintenant devenue une condition *sine qua non* des décisions prises à leur égard. Les Indiens n'acceptent plus désormais d'acquiescer sans mot dire aux lois fédérales touchant leurs droits ancestraux et issus de traités ou les droits collectifs—politiques, économiques et sociaux—qui leur sont reconnus en vertu de la Proclamation royale de 1763 et des traités, et sont dorénavant consacrés par les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La tribu Blackfoot, par la voie de son chef et de son conseil, soutient avec force qu'on ne saurait désormais passer outre aux droits de consentement des Indiens.

La troisième question est celle de l'accroissement de la superficie des réserves. C'est là une question fondamentale pour la tribu Blackfoot, dont la population se situe actuellement à 3 300. Si les Indiennes et leurs enfants sont rétablis dans leurs droits, cette population augmentera d'au moins 1 000 personnes. Or, nos possibilités de logement sont déjà inadéquates et nous n'avons pas les fonds nécessaires pour répondre convenablement aux besoins de nos résidents actuels. Nous n'avons pas les moyens de relever notre niveau de vie pour rejoindre celui des Canadiens.

Notre taux de chômage se situe entre 80 p. 100 et 85 p. 100, mais je vous fais grâce des détails concernant toutes les autres maladies sociales répandues dans toutes les réserves indiennes du Canada.

Nous devons nous coller avec ces réalités. Nous ne sommes pas comme ces tribus de l'Alberta bien pourvues en ressources naturelles. Aussi le projet de loi C-31 risque-t-il de compromettre gravement notre situation financière. Dans notre document, nous mentionnons le fait qu'en 1911 et 1917, nos chefs ont été persuadés de vendre la moitié de la réserve. Nous avons ainsi vendu 125 000 acres, alors que nous croyions avoir accepté d'en céder 115 000, le gouvernement de l'époque nous ayant dit, dans sa sagesse, que nous n'aurions jamais besoin de ces terres et qu'il valait mieux pour nous de vendre la moitié de notre réserve. Mais on ne voit bien qu'avec le recul. Nous ne pouvons prédire l'avenir, mais seulement tenter d'être aussi prévoyants que possible. C'est pourquoi la tribu Blackfoot est fermement d'avis qu'il faut étudier toutes les répercussions du

[Text]

Issue number four is adequate financial resources. Our concern is that the \$290 million to \$400 million that will be provided to the Indian Nations across Canada will be provided over a five-year period. But we also realize that under the present funding allocations, under the envelope system, each envelope must stay within its budget. We are concerned that the \$290 million to \$400 million will be taken out of the existing Indian Affairs envelope without its being found elsewhere. In other words, that \$290 million to \$400 million will be taken out of existing allocations for Indian Affairs in Canada without any great loss to the federal treasury, but with the maximum cost to tribal administration budgets.

Further, Indian tribes in Alberta have no input into the regional budget as determined by the Department of Indian Affairs, and it is highly susceptible to bureaucratic manipulation and gamesmanship. So if Bill C-31 should become law, our financial and administrative headaches will be exacerbated.

Issue number four is the illegal immunity. We are cognizant that the Charter of Rights refers to individual rights and freedoms. Directly opposed to that principle is the principle of collective rights of Indian Nations, because our rights stem, as I have mentioned, from the Royal Proclamation of 1763, which refers to us as "Nations", and also treaty number seven, which also refers to us as "Nations". There was never any mention of individual rights and freedoms in those constitutional documents. But the section 37(2) protection process provides that opportunity, to start getting into the question of individual rights and freedoms for Indian Nations within today's context. That is another reason why we say that Bill C-31 preempts that unique opportunity to get into a serious dialogue with the federal government.

It was mentioned previously that there are problems in speaking about peoples of Indian sovereignty and Indian self-government. There are principles to be respected in regard to our collective rights under the royal proclamation and treaties, and we do not want those collective rights to be adversely affected by Bill C-31 preemptorily. Indian membership, which is to be determined by band membership codes, or by federal legislation, must respect available economic resources, available land resources and our historical legal and constitutional rights under the Canadian federation.

In addition to those principles, I believe that the federal government must also respect some very fundamental principles, namely, aboriginal and treaty rights, section 91.24 and section 109 of the B.N.A. Act of 1867, and now sections 25 and 35 of the Canada Act, 1982.

The Blackfoot tribal membership code will be made in accordance with section 35(4) of the Charter, which states as follows:

[Traduction]

projet de loi C-31, et non pas nous borner à la distinction entre Indien inscrit et Indien non inscrit.

La quatrième question concerne l'insuffisance des ressources financières. Il est prévu que les nations indiennes du Canada, recevront de 290 millions à 400 millions de dollars, répartis sur cinq ans, mais il reste qu'en vertu des modalités de financement actuelles du système des enveloppes, on ne peut dépasser le budget prévu pour chaque enveloppe. Nous craignons que les subventions de 290 millions à 400 millions proviendront uniquement de l'enveloppe actuelle des Affaires indiennes. Autrement dit, ces fonds seront puisés à même les allocations existantes pour les Affaires indiennes au Canada, de sorte que le manque à gagner se répercutera, non pas sur le Trésor fédéral, mais bien sur les budgets d'administration des conseils tribaux.

Par ailleurs, les tribus indiennes de l'Alberta n'ont aucune influence sur le budget régional, qui est fixé par le ministère des Affaires indiennes et qui est particulièrement vulnérable aux manipulations et aux jeux bureaucratiques. Si le projet de loi C-31 est adopté, nos difficultés financières et administratives s'en trouveront aggravées.

La dernière question est celle de l'immunité illégale. Bien que la Charte des droits soit fondée sur le principe des droits et libertés individuels, celui-ci est en contradiction directe avec le principe des droits collectifs des nations indiennes, qui, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, sont notamment issus de la Proclamation royale de 1763 et du Traité n° 7, où nous sommes mentionnés en tant que «nations». Il n'a jamais été question de droits et de libertés individuels dans ces documents constitutionnels. Toutefois, le processus de protection prévu au paragraphe 37(2) peut servir de point de départ à la détermination et à la définition des droits et libertés individuels des membres des nations indiennes dans le contexte moderne. C'est là une autre raison qui nous incite à dire que le projet de loi C-31 passe outre à cette occasion unique d'engager un dialogue sérieux avec le gouvernement fédéral.

On a déjà parlé des problèmes que pose le fait de vouloir déterminer qui sont les personnes visées par la souveraineté et l'autonomie politique des Indiens. Certains principes doivent être respectés relativement aux droits collectifs qui nous sont conférés par la Proclamation royale et les traités, et nous ne voulons pas que ces droits soient compromis par l'adoption prématurée du projet de loi C-31. L'appartenance aux bandes indiennes, qui sera déterminée selon les critères établis par les bandes ou par voie de législation fédérale, doit tenir compte des ressources économiques et foncières disponibles ainsi que de nos droits juridiques et constitutionnels traditionnels au sein de la fédération canadienne.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral doit tenir compte de certains principes fondamentaux, notamment des droits ancestraux et issus de traités, conférés par les articles 91.24 et 109 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et dorénavant consacrés par les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Les critères d'appartenance à la tribu Blackfoot seront établis conformément au paragraphe 35(4) de la Charte, qui dispose ce qui suit:



## [Text]

Notwithstanding any other provisions of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

That will be our governing Charter of Rights provision for our membership code. Secondly, sexual equality for Indian women is already dealt with under section 28 of the Charter. So together sections 28 and 35(4) already doubly guarantees equality rights for Indian women. Therefore Bill C-31 is essentially a redundant and useless document.

The other evening some of my colleagues mentioned that Bill C-31 was a bad law, because it will adversely affect Indian lands, resources and self-determination. The five issues which I mentioned will be all worked out next week under the section 37(2) process of the Charter.

Finally, section 15 does not and cannot impinge upon native rights under sections 25 and 35 of the Charter. I would like to quote from some eminent constitutional lawyers. First, I will quote from Brian Slattery in the *Queen's Law Journal*. In "A Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights, 1982-83", Volume 8, *Queen's Law Journal*, he states that section 15, for example, provides that everyone is equal before the law and is entitled to the equal protection and benefit of the law without discrimination based on race or national or ethnic origin. This provision could conceivably be read as affecting a range of rights distinguishing native peoples from ordinary Canadians.

He also states that section 25 prevents such an effort, providing that the Charter shall not be construed so as to abrogate or derogate from any native rights. This rule of construction is mandatory. Where a Charter right impinges on a section 25 right, the latter must prevail. Section 25 then limits the extent to which the other Charter provisions can adversely affect native rights and freedoms. I would also like to quote Peter Hogg in the volume *Canada Act, 1982 Annotated*, at page 69:

Section 25 saves "any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada"; it is designed to protect those rights from abrogation or derogation by the Charter. In the absence of s. 25, it would perhaps be arguable that rights attaching to a group defined by race were invalidated by s. 15 (the equality clause) of the Charter.

Based on the legal interpretation by these two constitutional lawyers of sections 25 and 35 of the Charter, section 15 does not blend in with our collective political, social and economic rights. The Blackfoot Tribe believes that those rights of equality for Indian women are already adequately protected under section 28 and section 35(4) of the Charter.

## [Traduction]

Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits ancestraux ou issus de traités visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Cette disposition nous servira de guide dans l'établissement de nos critères d'appartenance. Par ailleurs, l'égalité des femmes indiennes est déjà consacrée par l'article 28 de la Charte. Ainsi, les droits à l'égalité des Indiennes sont doublement garantis par l'article 28 et le paragraphe 35(4). Par conséquent, le projet de loi C-31 est un document essentiellement inutile et redondant.

L'autre soir, certains de mes collègues disaient qu'ils considéraient le projet de loi C-31 comme une mauvaise mesure législative, du fait qu'il aura un effet négatif sur les titres de propriété, les ressources et l'autonomie politique des Indiens. Les cinq questions que j'ai mentionnées seront toutes réglées la semaine prochaine dans le cadre du processus prévu au paragraphe 37(2) de la Charte.

Enfin, l'article 15 n'empiète pas ni ne peut empiéter sur les droits conférés aux autochtones en vertu des articles 25 et 35 de la Charte. J'aimerais citer d'éminents avocats constitutionnels. Je vais d'abord reprendre les propos de Brian Slattery, dans son article «A Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights, 1982-83», publié dans le Volume 8 du *Queen's Law Journal*. M. Slattery fait remarquer qu'en vertu de l'article 15, tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur la race ou sur l'origine nationale ou ethnique. Cette disposition pourrait vraisemblablement être interprétée comme ayant une incidence sur toute une foule de droits qui distinguent les autochtones des autres Canadiens.

M. Slattery affirme en outre que l'article 25 exclut une telle interprétation, en prévoyant que la Charte ne puisse porter atteinte aux droits ou libertés des autochtones. Cette règle de construction est obligatoire. Lorsqu'un droit conféré par la Charte empiète sur un droit consacré par l'article 25, ce dernier doit l'emporter. Ainsi, l'article 25 limite la mesure dans laquelle les autres dispositions de la Charte peuvent compromettre les droits et libertés des autochtones. Je veux également citer un extrait tiré de la page 69 de l'ouvrage de Peter Hogg intitulé *Canada Act, 1982 Annotated*. M. Hogg dit ceci:

L'article 25 garantit les «droits et libertés—ancestraux, issus de traités ou autres—des peuples autochtones du Canada»; il est destiné à protéger ces droits de toute abrogation ou dérogation en vertu de la Charte. Sans cet article, on pourrait peut-être soutenir que les droits conférés à un groupe en vertu de sa race sont invalidés par l'article 15 (clause d'égalité) de la Charte.

Si l'on accepte l'avis juridiques exprimé par ces deux avocats constitutionnels relativement aux articles 25 et 35 de la Charte, l'article 15 est incompatible avec nos droits collectifs sur le plan politique, social et économique. La tribu Blackfoot estime que les droits à l'égalité pour les femmes indiennes sont déjà suffisamment protégés de par l'article 28 et le paragraphe 35(4) de la Charte.



[Text]

We are prepared to respond to your questions with the proviso that you realize that my background is not law but political science.

**The Chairman:** Earlier in your presentation you expressed concern about the decisions taken within your band being challenged. If you have the right to determine band membership and you feel you are protected because sections 25 and 35 of the Charter override section 15, should you not feel that you have nothing to worry about?

**Mr. Bear Robe:** We hope that the definitions of treaty and aboriginal rights under sections 25 and 35 of the Charter are adequate, but they are still open to the political process. It will be interesting to see what comes out of the First Ministers' Conference to be held next week. I believe we will get a good indication of the present pulse of provincial governments on the questions of treaty and aboriginal rights. As you know, they are not all in agreement. Some provinces are very scared about giving increased powers to the Indian governments as they exist today. By doing so they feel that they may lose something in the process such as with regard to unsettled aboriginal land claims or unsettled reserve lands under the 1930 Natural Resources Transfer Agreement for the three prairie provinces. As you know, our preeminent Premier of Alberta is very strong on this issue and is not about to agree to anything which he feels will threaten the jurisdiction of the province in those areas. It is our hope that we will be identified and defined under sections 25 and 35 to our benefit and that the provinces will lay aside their fears as to what may happen.

**Senator Tremblay:** I am interested in the point you just raised about equality as it is found in sections 25 and 35(4) of the Charter. Because of those two sections, you do not feel that section 15 is necessary for aboriginal people. However, there is still the Indian Act which discriminates in terms of men and women. Do I understand you correctly when you say you will oppose the stipulation of the Charter of Rights which says that all legislation which goes against these non-discriminatory clauses must be corrected? In that case, Bill C-31 should limit itself by removing the clause which deals with discrimination in the Indian Act. Is that your conclusion? In other words, even if there is protection for women under section 35, do you still think that federal legislation which discriminates, particularly the Indian Act, has to be amended to make it conform, if not to section 15, at least to section 35. There are contradictions between the existing acts and the Charter under section 15 and even under section 35. At least section 35 removes discrimination between men and women. So there is a need for a bill such as C-31 in that respect.

**Mr. Bear Robe:** We stated in our presentation that we agree there are anachronisms and contradictions in the Indian Act but that, rather than taking a piecemeal approach to amending the Indian Act, we would like to have it replaced by new legislation dealing with the membership issue and the equality issue for Indian women. Simply put, that is how we see it. If you

[Traduction]

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions, mais je vous prie de noter que je ne suis pas juriste, mais politicien.

**La présidente:** Dans votre exposé, vous avez dit craindre que les décisions prises par votre bande ne soient contestées. Or, si vous avez le droit de déterminer l'appartenance à votre bande et que vous estimez être protégés du fait que les articles 25 et 35 de la Charte l'emportent sur l'article 15, ne trouvez-vous pas que vous n'avez aucune raison de vous inquiéter?

**M. Bear Robe:** Nous espérons que les dispositions relatives aux droits ancestraux et issus de traités prévues aux articles 25 et 35 de la Charte seront adéquates, mais elles demeurent assujetties au processus politique. Il sera intéressant de voir ce qui ressortira de la Conférence des premiers ministres qui doit avoir lieu la semaine prochaine. Je crois qu'elle nous permettra de nous faire une bonne idée de l'attitude des provinces à l'égard des questions relatives aux droits ancestraux et issus de traités. Comme vous le savez, elles ne sont pas tous du même avis. Certaines craignent beaucoup de donner aux administrations indiennes existantes des pouvoirs accrus. Elles estiment qu'elles pourraient y perdre quelque chose, en ce qui concerne par exemple les revendications territoriales non réglées ou la délimitation non encore réglée de certaines réserves en vertu de la Convention sur les ressources naturelles signée en 1930 par les trois provinces des Prairies. Vous n'êtes pas sans savoir que notre prééminent premier ministre de l'Alberta est très catégorique sur cette question et n'est pas près d'accepter quelque décision qui risque de compromettre la compétence de sa province dans ces domaines. Nous espérons que nos droits seront identifiés et reconnus en vertu des articles 25 et 35 et que les provinces mettront leurs craintes de côté.

**Le sénateur Tremblay:** Le point que vous venez de soulever concernant l'égalité, qui est définie à l'article 25 et au paragraphe 35(4) de la Charte, m'intéresse beaucoup. L'article 15, d'après vous, est inutile en raison de ces deux dispositions. Toutefois, il y a la Loi sur les Indiens, qui est discriminatoire. Avez-vous dit que vous vous opposerez à la disposition de la Charte des droits, qui dit que toute mesure législative qui risque d'aller à l'encontre des clauses non discriminatoires devrait être corrigée? Dans ce cas, le projet de loi C-31 devrait se borner à supprimer l'article de la Loi sur les Indiens qui traite de discrimination. Est-ce là votre conclusion? Autrement dit, même si les femmes sont protégées en vertu de l'article 35, êtes-vous toujours d'avis qu'une loi fédérale qui se veut discriminatoire, notamment la Loi sur les Indiens, doit être modifiée pour qu'elle soit conforme à l'article 35, plutôt qu'à l'article 15? Les lois actuelles et les dispositions de la charte sont contradictoires en vertu de l'article 15 et même de l'article 35. Ce dernier, au moins, supprime toute discrimination entre les hommes et les femmes. Il est donc nécessaire à cet égard d'avoir un projet de loi comme le C-31.

**M. Bear Robe:** Nous avons affirmé dans notre exposé qu'il existe des anachronismes et des contradictions dans la Loi sur les Indiens. Toutefois, au lieu d'adopter une approche fragmentée pour modifier la Loi, nous préférons que celle-ci soit remplacée par une nouvelle loi qui traiterait de la question de l'appartenance à une bande et de la question de l'égalité des

## [Text]

continue to approach the Indian Act with piecemeal amendments, as Keith Penner mentioned the other day, you may rectify one part of the Indian Act but you create seven or eight other problems in the process. If you amend one section, you contradict another one. It is like walking into quicksand. Therefore, our basic argument is that we repeal the Indian Act and replace it with new legislation which is cognizant of Indian self-government principles, Indian self-determination principles and our collective political, social and economic rights.

The Indian Act no longer serves today's modern needs of Indian nations. We are no longer, on European standards, backwards in the understanding of your laws and the understanding of your language. We are becoming more sophisticated in our political organizations. We do not need to have any more Bill C-31s to dictate to us how we should manage our membership and citizenship. That is our prime concern. We are concerned with the collectivity of Indian tribes as nations of people.

**Senator Tremblay:** A supplementary question, if I may, Madam Chairman.

I understand that your approach is more global than the removal of discrimination from the Indian Act, according to section 15 of the charter. You have said that in removing the discriminating section of that act, any bill will not solve the overall problems. By removing that discriminating section, what wrong is done to your global approach?

**Mr. Bear Robe:** I did not catch that.

**Senator Tremblay:** What would be the bad effects on the overall Indian Act if that part were removed? I know the overall problem is not solved, but that is not the purpose of Bill C-31; the purpose of Bill C-31 is to remove discrimination. You have said, if I understood you correctly, that there would be bad effects on the overall Indian Act as a result of the removing of the discrimination clause.

**Mr. Bear Robe:** Bill C-31, as we understand it, must conform to the dictates of section 15 of the charter. Mr. Crombie, the minister, has mentioned that we have two years to develop our membership codes. There is nothing to prevent section 15 from overriding the membership codes; there is no guarantee. So we will once again be deluged with equality rights challenges against tribal membership codes. That is why it is so unstable. The situation is so unstable that there will be many court actions against tribal administrations which decide to restrict membership codes in order to efficiently allocate land, land use and housing. There is nothing to prevent Indian women activists to, again, challenge band membership codes under section 15 of the charter on the basis of equal rights.

That is the kind of mess we will have to deal with. They will be entitled to do that under section 15. That is their right, and we do not deny that. We are looking at the overall long-term effects of section 15. Section 15 recognizes individual liberal

## [Traduction]

femmes indiennes. Voilà, en termes simples, comment nous voyons les choses. En modifiant continuellement la Loi par étapes, comme Keith Penner l'a affirmé l'autre jour, vous arrivez peut-être à corriger une partie de la loi, mais vous créez en même temps sept ou huit autres problèmes. Si vous modifiez un article, vous en contredisez un autre. C'est comme si vous marchiez dans des sables mouvants. Par conséquent, nous proposons d'abroger la Loi sur les Indiens et de la remplacer par une nouvelle loi qui tienne compte des principes d'autonomie politique et d'auto-détermination des Indiens, ainsi que de leurs droits collectifs, politiques, sociaux et économiques.

La Loi sur les Indiens ne répond plus aux besoins des nations indiennes. Nous ne sommes plus, d'après les normes européennes, en retard pour ce qui est de comprendre vos lois et votre langue. Nous avons fait d'énormes progrès sur le plan politique. Nous n'avons plus besoin de mesures comme le projet de loi C-31 pour nous dire comment nous occuper de nos membres et de notre citoyenneté. Voilà quelle est notre principale préoccupation. Nous nous intéressons à la collectivité des tribus indiennes en tant que nations.

**Le sénateur Tremblay:** Je voudrais poser une autre question madame la présidente.

Vous adoptez une approche beaucoup plus globale qui ne se limite pas à supprimer toute forme de discrimination dans la Loi sur les Indiens, d'après l'article 15 de la Charte. Vous dites que le fait de supprimer l'article discriminatoire de la Loi ne permettra pas à un projet de loi de régler les problèmes généraux qui existent. Quel effet négatif le fait de supprimer cet article pourrait-il avoir sur votre approche globale?

**M. Bear Robe:** Je n'ai pas compris.

**Le sénateur Tremblay:** Quels effets négatifs la suppression de cet article peut-elle avoir sur la Loi sur les Indiens? Je sais que le problème général n'est pas réglé, mais cela n'est pas l'objectif du projet de loi C-31; son but est de supprimer les mesures discriminatoires. Vous avez dit, si j'ai bien compris, que la suppression de cet article discriminatoire aurait des effets négatifs sur la Loi.

**M. Bear Robe:** Le projet de loi C-31 doit être conforme aux dispositions de l'article 15 de la Charte. M. Crombie, le ministre, a dit que nous avions deux ans pour mettre au point des codes d'appartenance. Rien n'empêchera l'article 15 de primer les cotes d'appartenance. Nous serons encore une fois inondés de cas où l'on contestera la validité des codes d'appartenance des tribus par rapport aux droits à l'égalité. C'est pourquoi la situation est si instable. Beaucoup de poursuites seront intentées contre les conseils des tribus qui décident de limiter les cotes d'appartenance pour mieux répartir les logements et les terres et assurer une meilleure utilisation de celles-ci. Rien n'empêche les groupes de défense des droits des femmes autochtones de contester la validité des codes d'appartenance des bandes en vertu de l'article 15 de la Charte, qui porte sur les droits à l'égalité.

Voilà le genre de problème auquel nous devons faire face. Les Indiennes auront le droit de le faire en vertu de l'article 15. C'est leur droit, nous ne le nions pas. Ce qui nous intéresse, ce sont les effets généraux à long terme qu'entraînera l'article 15 qui reconnaît les droits démocratiques libéraux de chaque



*[Text]*

democratic rights, whereas our rights, we argue, are collective rights.

**Senator Tremblay:** If that were the case, women would not be equally protected through clause 35(4) as are white women through section 15 of the charter. That is the problem. That is another way to add discrimination.

**Mr. Bear Robe:** The Blackfoot Tribe, in its development of membership codes, under its own constitution, tribal institutions and tribal laws, will make sure it will conform to the United Nations standards for the respect of equality rights for men and women but it wants to do that in its own way. We want to be able to define that for ourselves in respect of our customs and traditions.

**Senator Nurgitz:** But the world has singled us out as being wrong in having section 12(1)(b). Is that not what the international court ruling was, and does this not remedy that wrong?

I know you want to do this on your own, and you can, but should we not have a cleaner face to it?

**The Chairman:** The argument made the other evening by one of the previous witnesses who appeared before the committee was that the effect of the decision at the United Nations was not based on sex discrimination, but on discrimination with respect to culture.

**Senator Nurgitz:** I had a hard time with that.

**The Chairman:** I have not read that decision recently.

**Senator Nurgitz:** That may well be the case, but I think the world understands it to be a sex discrimination issue.

**The Chairman:** We do, but whether all native groups agree with that particular version of the decision is probably open to question. You may not agree with that interpretation of the decision.

**Mr. Bear Robe:** Canadians are concerned with sex discrimination; we are concerned with the protection of our collective rights. We believe that we will adequately deal with that national concern under our own laws and membership codes. We do not want section 15 to pre-empt that process.

**The Chairman:** Other witnesses who have appeared before the committee suggested that aboriginal nations in Canada be divided into five groups which more or less approximate the five regions of Canada that we normally think of. The suggestion was made that entities of that size across Canada would be the most appropriate way to set standards, codes, or whatever, for everyone.

Is is your position that that would not be sufficient for the Blackfoot and that, in fact, each individual tribe should set its own standards and develop its own laws, or would you be satisfied with a larger group trying to work out a common standard?

**Mr. Bear Robe:** I think a common standard would be fine, but in our traditional Indian governments we work by consensus. Consensus means total absence of disagreement. We do

*[Traduction]*

individu. Dans notre cas, il est question, d'après nous, de droits collectifs.

**Le sénateur Tremblay:** Si c'était le cas, les femmes indiennes ne jouiraient pas du même degré de protection, en vertu du paragraphe 35(4), que les femmes blanches, en vertu de l'article 15 de la Charte. Voilà le problème. C'est une autre forme de discrimination.

**M. Bear Robe:** La tribu Blackfoot, au moment d'établir des codes d'appartenance d'après sa constitution, ainsi que d'après les institutions et les lois des tribus, se conformera aux normes des Nations Unies en ce qui concerne les droits à l'égalité des hommes et des femmes; toutefois, elle tient à le faire à sa façon. Nous voulons être en mesure de définir ces droits en ce qui concerne nos coutumes et nos traditions.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après l'opinion internationale, l'alinéa 12(1)d est une aberration. N'est-ce pas ce que la Cour internationale a dit, et est-ce que cette disposition ne répare pas cette injustice?

Je sais que vous voulez le faire seul, et vous pouvez y arriver, mais ne devrions-nous pas donner une meilleure image?

**La présidente:** D'après un des témoins qui a comparu devant le Comité l'autre soir, la décision des Nations Unies n'avait pas trait à la discrimination fondée sur le sexe mais plutôt sur la discrimination fondée sur la culture.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai eu beaucoup de mal avec cela.

**La présidente:** Je n'ai pas lu la décision dernièrement.

**Le sénateur Nurgitz:** Il en est peut-être ainsi, mais d'après moi, l'opinion internationale croit qu'il s'agit d'une question de discrimination sexuelle.

**La présidente:** Nous aussi, mais je ne sais pas si tous les groupes autochtones acceptent cette version particulière de la décision. Vous n'acceptez peut-être pas cette interprétation.

**M. Bear Robe:** Les Canadiens sont préoccupés par la question de la discrimination sexuelle; quant à nous, nous cherchons à protéger nos droits collectifs. Nous croyons être en mesure de régler ce problème national avec nos propres lois et nos codes d'appartenance. Nous ne voulons pas que l'article 15 remplace ce processus.

**La présidente:** Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé que les nations autochtones du Canada soient divisées en cinq groupes, correspondant plus au moins aux cinq régions du Canada. La création au Canada de groupes de cette taille constituerait la meilleure façon d'établir des normes, des codes ou d'autres règlements.

Croyez-vous que la tribu Blackfoot se contenterait de cela et que, en fait, chaque tribu devrait établir ses propres normes et ses propres lois, ou vous contenteriez-vous d'avoir un groupe plus grand qui se chargerait d'établir une norme commune?

**M. Bear Robe:** Je crois qu'une norme commune serait une bonne idée, mais les gouvernements indiens ont toujours opté pour le consensus, c'est-à-dire une absence totale de désaccord.



*[Text]*

not operate under the principle of majority rule, because under majority rule 51 per cent can impose their will on a dissenting 49 per cent. Treaty Number 7 was arrived at via consensus.

**The Chairman:** Which is unanimity.

**Mr. Bear Robe:** There was consensus by all Treaty 7 chiefs. Chief Crowfoot did not have the authority to speak on behalf of the Treaty 7 Indian nations that signed in 1877 until he had reached a full consensus, particularly from the powerful chiefs. He knew that he did not have that authority. So we will work on the same principle on any future contracts which we will develop to take care of the membership issue. We will have to work from the bottom up, rather than the top down. That is how we are approaching everything in the Treaty 7 area.

We have five chiefs in the Treaty 7 group, of which Leo Youngman is one. Together, they make collective consensual decisions on behalf of their tribes. Nothing goes ahead without that consensus. It is for this reason that we take the position that the two-year limitation in respect of band membership codes as set out in Bill C-31 is unrealistic. It is a process that will require a lot of time and effort. It took 116 years for the federal government to change its enfranchisement policy, and it now gives us two years in which to deal with our band membership codes. Let's be fair about this. That two-year time limitation is simply unrealistic.

**The Chairman:** Gentlemen, I am afraid we are now going to have to close the hearing. I want to thank both of you for your contribution.

**Chief Youngman:** Madam Chairman, I want to extend my thanks to the committee, on behalf of the Blackfoot Tribe, for this opportunity to put forward our approach to these matters.

**The Chairman:** We have been pleased to have had you with us.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Nous n'appliquons pas la règle de la majorité, où 51 p. 100 des voix peuvent imposer leur volonté sur 49 p. 100 des voix dissidentes. Le traité n° 7 a été conclu par consensus.

**La présidente:** C'est-à-dire à l'unanimité.

**M. Bear Robe:** Tous les chefs visés par le traité n° 7 sont parvenus à un consensus. Le chef Crowfoot n'avait pas le pouvoir de parler au nom des nations indiennes visées par le traité n° 7 qui a été signé en 1877, avant d'avoir obtenu un consensus, notamment des chefs puissants. Il savait qu'il n'avait pas ce pouvoir. Nous appliquerons donc le même principe à l'égard de toutes les ententes que nous conclurons sur la question de l'appartenance. Il faudra commencer au bas de l'échelle, et non pas dans l'autre sens. C'est l'approche que nous avons adoptée en ce qui concerne le traité n° 7.

Cinq chefs, dont Leo Youngman ont signé le traité n° 7. Ensemble, ils ont pris des décisions au nom de leurs tribus. Rien ne se fait sans consensus. C'est pour cette raison que nous trouvons peu réaliste le délai de deux ans imposé par le projet de loi C-31 pour ce qui est de l'établissement des codes d'appartenance des bandes. C'est un procédé qui demandera beaucoup de temps et d'efforts. Il a fallu 116 ans pour que le gouvernement fédéral change sa politique d'affranchissement. Il nous donne maintenant deux ans pour établir des codes d'appartenance. Soyons justes. Ce délai de deux ans n'est pas du tout réaliste.

**La présidente:** Messieurs, je regrette, mais nous sommes obligés de clore la séance. Je veux vous remercier tous les deux de votre participation.

**Le chef Youngman:** Madame le président, je désire remercier le Comité, au nom de la tribu Blackfoot, de nous avoir donné l'occasion de faire connaître notre point de vue à cet égard.

**La présidente:** Ce fut un plaisir de vous avoir avec nous.

La séance est levée.

## APPENDIX "LEG-6A"

Native Women's Association of Canada

PRESENTATION TO THE  
SENATE STANDING COMMITTEE ON LEGAL  
AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

CONCERNING BILL C-31

## PART II

OTTAWA, ONTARIO  
MARCH 28, 1985

A VOICE OF MANY NATIONS

## APPENDICE «LEG-6A»

Association des femmes autochtones du Canada

PRÉSENTATION AU COMITÉ SÉNATORIAL  
PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES  
ET CONSTITUTIONNELLES

A propos du projet de loi C-31

## PARTIE II

Ottawa, Ontario  
le 28 mars 1985

LA VOIX DE PLUSIEURS NATIONS

## PART II

## Table of Contents

## I Introduction

## II Removal of Discrimination

## III Recognition of Band Control of Membership

## IV Restoration of Rights

## V Conclusion

## VI Appendices—NWAC Overview

## I INTRODUCTION

Mr. Chairman, members of the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are pleased to appear today before this Committee as it considers Bill C-31, in second reading. The Native Women's Association of Canada, representing affiliated organizations within the ten provinces and the territories, submits our response to Bill C-31. Part I will be an oral summary of our response to this bill; Part II deals with a comprehensive review of its provisions.

Last year we appeared before the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (SCIAND) during the second reading of Bill C-47. At that time we were quite critical of many aspects of that bill. We are satisfied that the new government is aware of our arguments and we are pleased that in two respects at least, the present bill goes further than the amendments proposed in C-47: (1) that enfranchisement is entirely eliminated from the Act and that some of those unfairly enfranchised will now be eligible for reinstatement (there are many more people who are still left out, as you shall read further in this brief); and (2) that band control of membership is explicitly acknowledged as a guiding principle. In these two respects, and in the proposed restoration of rights to those women and men who were discriminated against because of the provisions of the *Indian Act*, Bill C-31 can be welcomed by our organization.

Despite these positive features of the bill, we are nonetheless concerned that the bill in its present form, falls far short of the basic objectives that we believe must be met by Parliament in terminating its policy of imposing alien rules and criteria on our peoples. The position of NWAC on amending the *Indian Act* has been, and remains, quite clear—firstly, *all* people of native aboriginal ancestry who for some reason lost, or were never able to exercise, their rights to be a member of their first nation, must have their rights restored, in a full and equal manner; and two, all first nations must be recognized as having the right to determine its citizenship. If Bill C-47 was deficient in not recognizing this second principle, then this bill unfortunately goes too far the other way in losing sight of the first.

## PARTIE II

## Table des matières

## I Introduction

## II Élimination des dispositions discriminatoires

## III Reconnaissance du pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs

## IV Restitution des droits

## V Conclusion

## VI Annexes—Aperçu général sur la A.F.A.C.

## I INTRODUCTION

Monsieur le président, membres du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles,

Nous avons le plaisir de comparaître aujourd'hui devant votre comité dans le cadre de l'étude du projet de loi C-31 en deuxième lecture. L'Association des femmes autochtones du Canada représente les organisations affiliées à la A.F.A.C. dans les 10 provinces et territoires. Nous aimerions vous faire part de notre réponse au projet de loi C-31. La partie I est un résumé oral de notre position tandis que la partie II consiste en une analyse globale des dispositions de ce projet de loi.

L'année dernière, nous avons comparu devant le Comité des affaires indiennes et du développement du Nord canadien à l'occasion de l'étude du projet de loi C-47 en deuxième lecture et formulé plusieurs critiques. Nous sommes convaincues que le nouveau gouvernement connaît nos arguments et nous sommes heureuses de constater que sous deux aspects au moins, le présent projet de loi va plus loin que les amendements au projet de loi C-47. Grâce au Bill C-31 en effet: (1) le concept d'émancipation a complètement disparu de la Loi et certaines personnes injustement émancipées pourront demander à être réintégrées dans leur droit. Comme vous le verrez plus loin dans notre mémoire, ce ne sera pas le cas pour toutes. (2) le projet de loi C-31 reconnaît explicitement comme un principe directeur le pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs. Sur ces deux points, notre organisation est donc satisfaite du bill C-31. Nous nous félicitons également de ce qu'il se propose de réintégrer dans leur droit les hommes et femmes discriminés en raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

En dépit de ces 2 éléments positifs, le présent projet de loi est loin d'atteindre les objectifs essentiels qui selon nous devraient être ceux du Parlement, à savoir cesser par ses politiques d'imposer des règles et critères étrangers à nos peuples. En ce qui concerne les modifications à apporter à la *Loi sur les Indiens*, la A.F.A.C. a toujours eu et continue d'avoir une position très claire: tout d'abord, *toutes* les personnes de descendance autochtone ayant pour une raison ou une autre perdu ou n'ayant jamais été capables d'exercer leur droit d'être des membres de la première nation doivent être pleinement et équitablement réintégrées dans leurs droits. Deuxièmement, toutes les premières nations doivent avoir le droit de déterminer leur citoyenneté. Alors que le bill C-47 négligeait de reconnaître ce deuxième principe, le bill C-31 tombe dans l'excès inverse en passant sous silence le premier.



The Minister of Indian Affairs and Northern Development has said in the House and in the SCIAN that there are three objectives upon which this bill was based, which are unshakable for the government and which form the core of its approach—(1) ending discrimination, (2) acknowledging the right of bands to control membership, and (3) restoring rights to those who have lost them. Any proposal for changing this bill, he indicated, must take these three principles into account. We agree with these three principles and we concur with the Minister, that they should form the core of any amendments to the Act. We therefore propose, in our submission to the Committee, to discuss each of these objectives in turn. We shall state why in our opinion, Bill C-31 fails to reflect or live up to the three principles espoused by the Minister and the Government.

## II REMOVAL OF DISCRIMINATION FROM THE ACT

The Minister has said that the primary objective is surely the removal of discrimination from the *Indian Act*. This objective is far from met in the present state of the bill. There are still many discriminatory features which this bill not only continues to embrace but legitimizes.

### *Women are treated discriminatorily*

Women who lost their rights under sections 12(1)(b), 109(2), and in a very limited way, 109(1), will have their rights restored. However the bill does not provide that they will regain their residency on the reserve, since band councils will have full rights to control residency on the reserve (under paragraph 81 (p.1)). While this Association is on record as supporting band authority regarding the residency of the non-Indian spouse, we are concerned about having band councils entrusted the right to decide residency for a reinstated band member. This concern is justified since under Bill C-31, these women will have no opportunity to participate in the elaboration of membership codes—unless they happen to presently reside on the reserve, since they will not be considered as "electors" under the Act (sections 2(1) and 77(1)). Therefore, women whose rights are restored under this bill, are treated still more adversely than those who never had to suffer the loss of their birthright.

In an even more offensive way, the bill continues the policy of treating non-aboriginal women who gained status and membership by marriage more favourably than aboriginal women who lost their rights through legislation. As many other witnesses before the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (SCIAN) have pointed out, the many women who had their rights taken away will still be denied equality. Their right to transmit status and membership under this bill is radically limited—their children will be entitled only to status (section 6 (2)) whereas children born of marriages between a aboriginal Indian man and a woman of non-aboriginal ancestry will have both status and membership (section 6(1)(f)). The right to transmit our aboriginal birthright is a vital part of our heritage, and intrinsic to all aboriginal Indian women. It is degrading and radically discriminatory for Parliament to limit our rights and to perpetuate this inequality in the *Indian Act*. If members of this Committee do not

Le ministre des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien a déclaré à la Chambre et devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien que le projet de loi C-31 obéit à trois objectifs inébranlables et fondamentaux: (1) supprimer la discrimination, (2) reconnaître le pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs et (3) restituer les droits des personnes les ayant perdu. Il a ajouté que toute modification proposée devait tenir compte de ces trois principes. Nous reconnaissons le bien-fondé de ces trois principes et pensons avec le ministre pour qu'ils constituent le fondement de toute modification à la Loi. Nous allons donc prendre ces objectifs un par un et vous expliquer, comment selon nous, le bill C-31 ne se montre pas à la hauteur des trois principes énoncés par le ministre et le gouvernement.

## II ÉLIMINATION DES DISPOSITIONS DISCRIMINATOIRES DE LA LOI SUR LES INDIENS

Le ministre a déclaré que l'objectif essentiel du bill C-31 était de supprimer les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens. Sous sa forme actuelle, le présent projet de loi est loin de répondre à cet objectif et il continue de légitimiser certains éléments de discriminations.

### *Les femmes sont traitées de façon discriminatoire*

Il est prévu que les femmes qui ont perdu leurs droits en vertu des articles 12(1)(b), 109(2) et dans un moindre mesure 109(1), seront réintégrées dans leurs droits. Cependant, le projet de loi ne leur restitue pas le droit de résider dans une réserve puisqu'en vertu du paragraphe 81(1) les conseils de bande auront tous les pouvoirs en la matière. En dépit du fait que notre association s'est déclarée favorable à ce que les conseils de bande qui décident de la résidence d'un conjoint non-Indien, nous doutons que cela soit souhaitable dans le cas d'un membre réinscrit. En vertu du bill C-31, les femmes réinscrites n'auront pas la possibilité de participer à l'élaboration des règles d'appartenance étant donné qu'elles ne sont pas considérées comme des «électeurs» aux termes des articles 2(1) et 77(1) de la Loi sauf si elles se trouvent résider dans la réserve. Et même si leurs droits sont rétablis, ces femmes-là continueront d'être lésées par rapport à celles qui n'ont jamais perdu les droits acquis par leur naissance.

De manière encore plus patente, le bill C-31 s'inscrit dans le droit fil d'une politique beaucoup plus favorable aux femmes ayant acquis le droit à l'inscription et à l'appartenance par leur mariage qu'aux femmes autochtones dont les droits ont été aliénés par des dispositions discriminatoires. Comme l'ont souligné de nombreux témoins devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, les femmes qui ont perdu leurs droits continuent de ne pas être traitées comme les autres. En effet, ce projet de loi ne leur permet pas de transmettre à leurs enfants à la fois le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande. En vertu de l'article 6(2), leurs enfants ont uniquement le droit d'être inscrits alors que les enfants nés d'un mariage entre un Indien et une non-Indienne ont à la fois le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande (article 6(1)(f)). Le droit de transmettre à nos enfants les droits que nous confère notre naissance est un élément vital de notre patrimoine et doit être reconnu à toutes les

change these blatantly offensive provisions, many injustices will ensue: many of our children will not be entitled to membership nor be able to inherit property nor retain possession of our land and homes on our communities.

This is clearly unacceptable to NWAC. Indian women must be granted full recognition as persons having the ability to transmit both status and membership. Your bill protects the acquired rights of non-aboriginal women over and above the inherent birthright of aboriginal Indian women. In our presentations to the Sub-committee on the Indian Act and Indian Women in 1982, and to SCIAND last year, we emphasized that the government was far too zealous in protecting "acquired rights" to the detriment of aboriginal women who were deprived of their rights. NWAC proposes:

- (1) that non-aboriginal women who gained status and membership through marriage (present section 11(1)(f)) should *not* be considered as having status when it comes to transmitting status and membership to future generations; and
- (2) that their rights to reside on the reserve be tied to their connection with their band member spouse. In other words, where the marriage tie is broken due to separation, divorce or death, such women no longer have the right to remain on the reserve, *unless* the band otherwise decides.

In summary, we do not believe that the government ought to grant the kind of blanket protection to those non-aboriginal Indians who acquired rights through section 11(1)(f) of the Act, and we do not consider that legally, the government is bound to respect the status quo in the uneven way that it has done in this bill.

#### *Children are treated discriminatorily*

##### *(a) exclusion of first and second generations*

The Minister stated before SCIAND that he was determined to remove discrimination from the Act, but almost in the same breath, added that first and succeeding generations of aboriginal Indian people would not regain their rights (p. 12:8, Issue no. 12, *Minutes of Proceedings and Evidence*). We find this position untenable.

Some members of this Committee may remember that last June, we criticized Bill C-47 because it drew an irrational line between children of the second generation born before and after the coming into force of the bill. In comparison, Bill C-31 is *doubly regressive*: it denies membership to first-generation descendants of those whose rights are restored (subject to the default rules under proposed section 11(2)), and it denies both

femmes autochtones. Nous trouvons humiliant que le Parlement continue à faire de la discrimination en limitant nos droits et en perpétuant cette injustice dans la Loi sur les Indiens. Si les membres de ce Comité n'apportent pas de modification à ces dispositions manifestement discriminatoires, de nombreuses injustices seront commises: bon nombre de nos enfants n'auront pas le droit d'appartenir à une bande, d'hériter de nos biens ou encore de devenir propriétaire des maisons ou des terres que nous possédons dans des communautés autochtones.

Pour la A.F.A.C., cela est tout-à-fait inacceptable. La possibilité de transmettre à leurs enfants le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande doit être pleinement reconnue à toutes les femmes indiennes. Votre projet de loi fait passer les droits acquis des femmes non autochtones avant les droits naturels que leur naissance confère aux femmes indiennes. Dans les mémoires que nous avons présentés en 1982 au Sous-comité chargé d'étudier la Loi sur les Indiens et les femmes indiennes, et l'an dernier au Comité, les affaires indiennes et du développement du Nord canadien, nous avons souligné que le gouvernement déployait beaucoup trop de zèle pour protéger «les droits acquis» des femmes non autochtones, au détriment des femmes autochtones déchuées de leurs droits. La A.F.A.C. propose donc:

- (1) que les femmes non autochtones ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et d'appartenir à une bande (article 11(1)(f)) ne soient *pas* considérées comme inscrites pour ce qui est de transmettre ces droits acquis aux futures générations; et
- (2) que le droit de résider dans une réserve ne leur soit reconnu que si elles vivent avec leur conjoint membre d'une bande. Autrement dit, en cas de séparation, divorce ou décès, ces femmes ne devraient plus avoir le droit de rester dans la réserve, *sauf* décision contraire de la bande.

En résumé, nous pensons que le gouvernement n'a pas à protéger de façon aussi systématique les droits acquis par des non-autochtones en vertu de l'article 11(1)(f) de la Loi. En outre, nous estimons que la Loi n'oblige nullement le gouvernement à respecter le statu quo comme il le fait injustement dans ce bill.

#### *Les enfants sont traités de façon discriminatoire*

##### *a) exclusion des enfants des première et deuxième générations*

Bien que le ministre ait fait part au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien de sa détermination d'éliminer les mesures discriminatoires de la Loi, il s'est dépêché d'ajouter que les enfants autochtones de la première et de la deuxième génération perdraient leurs droits (*Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule n° 12, p. 12:8). Cette position est inacceptable.

Certains membres de ce Comité se rappellent qu'en juin dernier, nous avons reproché au bill C-47 d'établir une discrimination absurde entre les enfants de la deuxième génération nés avant et après l'entrée en vigueur du projet de loi. En comparaison, le bill C-31 est *doublement régressif*: en effet, il refuse d'une part le droit à l'appartenance aux descendants de la première génération réinscrits (en vertu des règles d'appartenance



status and membership to the second and succeeding generations (unless there is intermarriage with band members). The bill does not guarantee that these generations will regain all of their rights; the only opportunity is through a band's decision on membership. The band may decide to reinstate second-generation descendants, yet the government will continue to deny them status. They are blocked from receiving the range of federal programmes and services that will be provided to first-generation status people. Another category of aboriginal Indian people will therefore be created by this bill. We believe that these exclusions are not in keeping with the stated objectives of ending discrimination—as we have stated before, everyone of aboriginal Indian ancestry must be entitled to have her or his rights restored.

The government clearly assumes that a second-generation descendant should have status only where at least one parent has status. This rule, called the half-descent rule, is a great deal *more restrictive* than that contained in Bill C-47. It will have the effect of further limiting the number of people recognized as status by the government. The treatment accorded by this government to the second and succeeding generations of those whose rights are restored, is unacceptably restrictive and falls far short of the high standards the government set for itself in Bill C-31.

#### (b) adopted children

The bill contains a gratifying alteration to the definition of "child", so that children born in and out of marriage will be included, and drops the restriction that an adopted child must be "Indian". We believe, however, that the bill should go further and provide that adopted children include adoption according to tribal custom. A wider definition of "child" is already contained in section 48(16) of the Act. There is no acceptable or valid reason why customary adoption cannot therefore be legislatively recognized for purposes of status and membership in the same manner as in existing inheritance provisions. Bill C-31 makes yet another distinction between aboriginal Indian people which cannot be justified. We believe that if the government is prepared to acknowledge our right to determine membership, then it must reflect that commitment in recognizing the effect of customary practices in adoption. We submit that this falls within the meaning of "existing aboriginal rights" under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (In fact this was so decided by the N.W.T. Supreme Court in the case of *Re Tagornak 1984 1 C.N.L.R. 185*.)

#### (c) illegitimate children

In 1983, the Supreme Court of Canada ruled, in the case of *Martin v. Chapman 1983 2 C.N.L.R. 76*, that the illegitimate male children of a status male and a non-status female would be covered under the present section 11(1)(c). This interpretation results in the anomalous situation that illegitimate female children would *not* be covered. Such a blatantly discriminatory effect is for us, deeply disturbing, since it obviously divides

supplémentaires prévues à l'article 11(2), et refuse d'autre part à la seconde génération et aux générations suivantes le droit d'être inscrit et d'appartenir à une bande (sauf en cas de mariage entre membres d'une bande). Le bill ne garantit nullement que les personnes de ces générations garderont tous leurs droits et s'en remet à une éventuelle décision de la bande concernant l'appartenance à ses effectifs. Même si une bande décide de réintégrer des descendants de la deuxième génération, le gouvernement peut très bien leur refuser l'inscription, les privant ainsi de la gamme de services et programmes fédéraux qui s'adressent aux personnes inscrites de la première génération. Le bill C-31 crée de la sorte une autre catégorie d'autochtones. Nous estimons que de telles exclusions sont contraires aux objectifs déclarés d'élimination de la discrimination. Comme nous l'avons déjà affirmé, toutes les personnes de descendance autochtone doivent être réintégrées dans leurs droits.

Manifestement, le gouvernement part du principe qu'à l'avenir un descendant de la deuxième génération n'aura le droit d'être inscrite que si l'un de ses parents au moins est inscrit. Cette règle, dite de la demie descendance, est beaucoup *plus restrictive* que celle que prévoyait le bill C-47. Son application réduira encore le nombre des personnes reconnues comme inscrites par le gouvernement. Nous jugeons indûment restrictif le traitement réservé par ce gouvernement aux personnes de la deuxième génération et des générations suivantes dont les droits ont été rétablis. Nous sommes loin des objectifs élevés que s'était fixé le gouvernement pour le bill C-31.

#### (b) enfants adoptés

Le bill C-31 apporte une modification encourageante à la définition du mot «enfant». En effet, la nouvelle définition comprend désormais les enfants du mariage ou hors mariage et les enfants légalement adoptés n'ont plus à être «Indiens». Nous pensons cependant que le bill devrait aller plus loin et prévoir l'adoption d'un enfant selon la coutume indienne. L'article 48(16) de la Loi contient déjà une définition élargie du mot «enfant». Il est inconcevable et inacceptable qu'il n'existe aucune disposition légale sur l'inscription et l'appartenance en cas d'adoption selon la coutume indienne comme il en existe en cas d'héritage. Le bill C-31 introduit une autre distinction injustifiable entre les autochtones. Si le gouvernement est prêt à nous reconnaître le droit de décider de notre appartenance, il doit parallèlement s'engager à reconnaître l'existence de coutumes indiennes en matière d'adoption. Nous pensons que cette question relève de la définition des «droits autochtones existants» prévue à l'article 35 de la *Loi de 1982 sur la Constitution*. (La Cour Suprême des Territoires du Nord Ouest a déjà, statué en ce sens dans la cause *Tagornak (1984) 1 C.N.L.R. 185*.)

#### (c) enfants illégitimes

En 1983, dans la cause *Martin contre Chapman (1983) 2 C.N.L.R. 76*, la Cour Suprême du Canada a statué que les enfants illégitimes de sexe masculin issus d'un homme inscrit et d'une femme non inscrite sont couverts par le présent article 11(1)(c). On peut logiquement déduire de cette interprétation que les enfants illégitimes de sexe féminin ne sont *pas* couverts. Nous sommes profondément choquées par une discrimination



brothers and sisters within aboriginal Indian families. Bill C-31 should correct this situation; instead, it leaves it completely intact. The male child will have full status and membership under section 6(1)(f) and the female child status only under section 6(2). Once again, Bill C-47 would have marked an improvement over this situation, as it allowed for membership entitlement for all first-generation descendants of those restored their rights. This bill takes a major step backward in not resolving this unfortunate and divisive situation. This is unacceptable.

### *Discrimination against aboriginal Indian people generally*

#### *(a) persons belonging to American tribes*

One of the most persistent and damaging aspects of government policy has been that an aboriginal Indian may in law become non-Indian, despite that person's ancestry. Perhaps one of the most absurd consequences of this occurs in cases where a member of a Native American Nation is deemed in Canadian law not to be "Indian". Many of our people are citizens of Nations which span the U.S.—Canadian border—a border not of our own making. It has been one of the saddest effects of the *Indian Act* that a woman could lose her rights even though she married an American "Indian". One might have expected the present bill to put an end to this discrimination. Unfortunately no such provision is made.

We believe that a spouse who is "Indian" according to American law must be treated as status for purposes of determining the rights of our children under this Act. If this is not done, our children will again be treated unfairly and will have fewer rights than children born of two Canadian status parents.

#### *(b) persons acquiring status through marriage and then losing status*

The intent of proposed section 7 is to prevent women who gained status through marriage but subsequently lost it through section 12(1)(b), to regain status through the reinstatement under section 6. It should be noted that the wording of paragraph (a) is however ambiguous, since it is not clear whether "subsequently" refers to the period before or after the coming into force of the bill.

Although we accept the principle of this amendment, that status should not be gained or lost through marriage, it is again evident that the Department again is making the assumption that women falling in the category of section 11(1)(f) are not aboriginal Indian. To cite an example: an Indian woman who is non-status under s. 11(1)(f) is divorced or widowed, then remarries a non-status Indian. Pursuant to section 7, she will not be reinstated, nor will her children of the second marriage be registered, unless her second husband falls within the narrow confines of the restoration provisions. Surely this is not what the government or Parliament intends, when

aussi manifeste qui introduit une distinction entre frères et sœurs au sein des familles autochtones. Au lieu de modifier un tel état de chose, le bill C-31 n'apporte pas la moindre solution. L'enfant de sexe masculin aura le droit d'être inscrit et d'appartenir à une bande en vertu de l'article 6(1)(f), tandis que l'enfant de sexe féminin n'aura que celui d'être inscrit, en vertu de l'article 6(2). Une fois de plus, alors que le bill C-47 aurait pu présenter une amélioration dans la mesure où il reconnaissait le droit à l'appartenance pour tous les descendants de la première génération de personnes réintégrées dans leurs droits, nous faisons un grand pas en arrière avec le bill C-31 qui n'améliore en rien une situation malencontreuse et source de déchirements. Cela est inacceptable.

### *Discrimination contre les autochtones en général*

#### *a) membres de tribus américaines*

L'un des aspects les plus constants mais aussi les plus préjudiciables de la politique gouvernementale consiste à croire qu'un Indien autochtone peut aux yeux de la loi et non-obstant ses ancêtres devenir un non Indien. L'absurdité de ce raisonnement apparaît particulièrement dans les causes où la loi canadienne refuse de considérer un autochtone américain comme un «Indien». Un grand nombre d'autochtones appartiennent à des Nations qui sont à cheval sur la frontière canado-américaine, frontière que nous n'avons pas voulue. Une des conséquences les plus tragiques de la *Loi sur les Indiens*, c'est qu'une femme risque de perdre ses droits en épousant un «Indien» américain. On aurait pu espérer que le présent projet de loi mettrait un terme à cette discrimination. Malheureusement, il n'en n'est rien.

Nous estimons qu'un conjoint «Indien» aux yeux de la loi américaine doit être considéré comme un Indien inscrit, dès qu'il s'agit de déterminer les droits de ses enfants aux yeux de la Loi canadienne. Sinon, nos enfants seront une fois de plus traités injustement et auront moins de droits que les enfants issus de deux Canadiens inscrits.

#### *b) personnes ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et l'ayant perdu*

L'article 7 vise à empêcher les femmes ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et l'ayant subséquemment perdu en vertu de l'article 12(1)(b), d'être réinscrites aux termes des dispositions de l'article 6. Notons que le libellé du paragraphe (a) est toutefois ambigu, dans la mesure où on ne sait pas si le mot «subséquemment» fait référence à la période qui a précédé ou suivi l'entrée en vigueur du bill.

Bien que nous soyons favorables au principe de cet amendement, à savoir que le droit à l'inscription ne devrait pas être acquis ou perdu par le mariage, il est clair qu'une fois de plus que pour le ministère ce ne sont pas les Indiennes autochtones que vise l'article 11(1). Prenons par exemple le cas d'une Indienne non inscrite en vertu de l'article 11(1)(f) qui, une fois devenue veuve ou divorcée, se remarie à un Indien non inscrit. En vertu de l'article 7, cette personne pas plus que les enfants de son second mariage ne pourront être inscrits, sauf si son second mari est visé par les clauses très restrictives des dispositions sur la restitution des droits. Cela ne saurait être ce que recherche un gouvernement ou un Parlement dont tous les

members from all parties have stated that they wish to eliminate these anomalous cases of inequality from the Act?

### *The distinction between status and membership*

The bill continues the policy of separating our people on the basis of status and membership. Some people will be registered only under section 6, others will have membership and status under section 11, and still others will have membership only under section 10. Once again we call for termination of any government policy which divides our people and we are extremely disturbed over the pernicious consequences of creating new distinctions between our people on the basis of the rights they may be entitled to.

Last year our Association in concert with the Assembly of First Nations (AFN), proposed that all people of aboriginal ancestry be restored membership to a "general band list". We maintained further that an orderly transition to an "active band list" occur, based on criteria to be decided upon by all people concerned residing in the community, as well as all others considered active in the affairs of that community. The bill in part, incorporates this latter proposal, but it does not respect our demand that full restoration of rights be made. Instead, the bill consecrates legal distinctions between status and membership which will only create more suffering among our people. In SCIAND, Minister Crombie was asked how closely his bill reflected the "Edmonton consensus" arrived at between AFN and our association. He replied that only one element — the restoration of everyone to band membership — was not reflected in Bill C-31, but justified this omission because, according to him, there was a lack of consensus on this precise point (see p. 12:14 of the *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 12).

We respectfully take issue with the Minister on this point. On its face, the resolution of the AFN calls for the restoration of all to a general band list. If that is not convincing enough, the AFN made it clear before the SCIAND on March 14th, that its position was that "all citizens must be fully reinstated, which must include restoration of a connection with the appropriate band, and this applies to all generations (see Issue no. 16, p. 16:8). If there is disagreement between our organizations, it is certainly not on this matter.

We believe that by endorsing distinctions between status and membership, Parliament will be perpetuating discrimination against aboriginal Indian people. "Indian status" is a creation of your law, which our people, as original members of the First Nations, have not recognized. To suggest that our people would welcome restoration of a right to be a "status Indian" is to make a mockery of our beliefs, cultures, and traditions. The essence of the "Edmonton consensus" is the underlying principle that all citizens of the First Nations are entitled to immediate recognition of their aboriginal connections to the nations, communities and families into which they were born and to

députés, indépendamment de leur parti, ont affirmé vouloir éliminer de la Loi toute forme d'inégalité.

### *Distinction entre inscription et appartenance*

Le bill C-31 fait écho à une politique qui vise à séparer les autochtones sur la base de l'inscription et de l'appartenance. Certaines personnes auront droit à l'inscription seulement en vertu de l'article 6, d'autres à l'appartenance seulement en vertu de l'article 10 et d'autres encore à l'inscription et à l'appartenance en vertu de l'article 11. Nous demandons une fois de plus la suppression de toute politique gouvernementale ayant pour effet de diviser notre peuple. Nous sommes préoccupés par les conséquences pernicieuses que peut avoir l'introduction de nouvelles divisions entre les membres de notre peuple sur la base de leurs droits.

L'an dernier, notre Association a proposé de concert avec l'Assemblée des Premières nations (A.P.N.) que le nom de toutes les personnes de descendance autochtone soit consigné dans une «liste de bande générale». Nous avons également préconisé de passer progressivement à l'établissement d'une «liste de bande active». Cette liste obéirait à des critères définis par tous les résidents concernés ainsi que par toutes les personnes jugées actives dans les affaires de la communauté. Dans une certaine mesure, le bill C-31 répond à cette dernière proposition mais il ignore notre demande de restitution entière des droits. Au lieu de cela, ce projet de loi ne fait que légaliser la distinction entre l'inscription et l'appartenance, ce qui ne peut que multiplier les difficultés pour notre peuple. Prié d'expliquer au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien dans quelle mesure son projet de loi reflétait le «consensus d'Edmonton» qui s'était dégagé entre l'A.P.N. et notre association, le ministre Crombie a répondu que la seule question laissée dans l'ombre par le bill C-31 était justement le rétablissement du droit à l'appartenance pour tous et il a justifié cette omission par l'absence à ses yeux d'un consensus sur ce point précis (voir *Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule no. 12, p. 12:14).

Malgré le respect que nous lui devons, nous sommes en désaccord avec le ministre sur ce point. La résolution de l'A.P.N. préconise clairement l'inscription de tous sur une liste de bande générale. Afin que cela soit encore plus clair, l'A.P.N. a répété devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien le 14 mars que «tous les citoyens devaient être pleinement rétablis dans leurs droits et inscrits sur une liste de bande appropriée, et que cela devait s'appliquer à toutes les générations.» (voir Fascicule n° 16, p. 16:8). S'il existe un désaccord entre nos deux organisations, ce n'est certainement pas sur ce point.

En introduisant une distinction sur la base de l'inscription et de l'appartenance, nous estimons que le Parlement perpétue la discrimination contre les Indiens autochtones. Le concept «d'Indien inscrit» est une invention de votre loi, et c'est un concept que notre peuple, c'est-à-dire tous les membres des Premières Nations, n'a jamais reconnu. C'est vraiment tourner en dérision nos croyances, nos cultures et nos traditions que de penser que nous pouvons nous satisfaire du droit d'être des «Indiens inscrits». «Le consensus d'Edmonton» est fondé sur la conviction que l'appartenance de tous les citoyens des Premières Nations à une nation, une communauté et une famille



which they belong. This bill falls woefully short of that basic objective.

Furthermore, this bill creates three categories of people who will receive unequal treatment depending whether they fall under sections 6, 10 or 11. This separation has many insidious effects — one example is that provided by the proposed section 4.1 which ensures that a band member who is not federally registered may exercise certain rights but not others exercised by the community (i.e. exemption from income tax, treaty payments, inheritance rights). Instead of removing discrimination, we believe that the separation of status and membership in this bill has only entrenched inequality. This is a result that we certainly cannot endorse, and we wonder how members of this House can themselves countenance this. In drafting Bill C-31, the government has seriously impeded movement toward self-government, by preserving these false distinctions.

### III RECOGNITION OF BAND CONTROL OF MEMBERSHIP

The government's second objective is that bands should have control over their members, if they so desire. We support this goal; in our submission before the SCIAND last year, we stated:

... the federal government must desist in the future from defining Indian status and recognize in its amendments to the Indian Act that Parliament shall not interfere with the fundamental aboriginal right of each first nation to define its own citizenship.

(Issue no. 17, *Minutes of Proceedings and evidence*, 32nd Parliament, p. 17:69).

We continue to maintain that this right be fully recognized in law. To the extent that Bill C-31 finally acknowledges, albeit in a limited manner, our right to determine our citizenship, it represents a notable advance over its predecessor bill in the last Parliament. However, we still have serious reservations over some of the suggested amendments in this area.

#### *The band decision-making process is not adequate*

According to the proposed section 10, the band "assumes" membership control on a vote of the majority of the electors. In other words, this is to be decided by band members ordinarily resident in the community. As we have said above, this is consistent with only part of the Edmonton consensus. All persons presently residing in the community who are of aboriginal ancestry should make the initial determination on a membership code. As well, we think that aboriginal Indian people who live off the reserve, and continue to be involved in the life of the community should participate in the decision-making process.

However, there must be guarantees for newly reinstated people who do not reside in the community to participate in

autochtones doit être immédiatement reconnue comme un droit. Le bill C-31 est malheureusement loin d'atteindre cet objectif fondamental.

En outre, ce projet de loi crée trois catégories de personnes qui ne recevront pas le même traitement selon qu'elles sont visées par l'article 6, 10 ou 11. Une telle division comporte des effets insidieux. L'article 4.1 par exemple confère certains droits à un membre de bande non inscrit au niveau fédéral, mais prévoit que d'autres droits seront exercés par le communauté (à savoir droits relatifs à l'exonération de l'impôt sur le revenu, à l'héritage, aux paiements en vertu d'un traité etc.). Au lieu d'éliminer la discrimination, nous estimons que la distinction qui est faite dans ce bill entre l'inscription et l'appartenance ne fait que consacrer l'inégalité. C'est là un résultat que nous ne pouvons certes pas cautionner et nous nous demandons comment les députés de cette Chambre le peuvent. Nous estimons que le maintien de telles distinctions fallacieuses dans le bill C-31 cause un préjudice grave à l'évolution des autochtones vers l'auto-détermination.

### III RECONNAISSANCE DU POUVOIR DE DÉCISION DE LA BANDE SUR L'APPARTENANCE À SES EFFETIFS

Le deuxième objectif déclaré du gouvernement consiste à permettre aux bandes de contrôler leurs effectifs, si elles le désirent. Nous approuvons cet objectif. Lors de notre comparution devant la Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien l'an dernier, nous avons déclaré:

... le gouvernement fédéral doit s'interdire à l'avenir de définir le statut des Indiens et reconnaître dans les modifications à la Loi sur les Indiens que le Parlement ne se mêlera plus désormais de définir le droit autochtone fondamental qu'a chaque nation en ce qui a trait à ses citoyens. (*Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule no. 17, p. 17:69, 32<sup>e</sup> législature.)

Nous continuons à demander que ce droit soit pleinement reconnu par la loi. Dans la mesure où le bill C-31 nous reconnaît, bien que de façon limitée, le droit à déterminer notre citoyenneté, il représente un progrès notable par rapport au précédent projet de loi soumis au Parlement. Cela ne nous empêche cependant pas d'avoir de sérieuses réserves quant aux modifications proposées à ce chapitre.

#### *Le processus décisionnel des bandes n'est pas adéquat*

En vertu de l'article 10, la bande peut «décider» de l'appartenance à ses effectifs à condition d'y être autorisée par la majorité de ses électeurs. En d'autres termes, cette décision dépend des membres de la bande qui résident habituellement dans la communauté. Comme nous venons de la dire, cela ne reflète que partiellement le consensus d'Edmonton. Nous pensons qu'une telle décision appartient à toutes les personnes d'origine autochtone qui résident dans la communauté et qu'en outre les Indiens autochtones qui vivent en dehors des réserves mais continuent de participer à la vie communautaire doivent aussi prendre part aux décisions.

En outre, Il nous semble également nécessaire de prévoir des garanties pour permettre aux personnes nouvellement réinscri-



the decision-making process. the citizenship code concerns all people in the first nation; it is a vital element in the self-determination of our peoples. Bill C-31 does not reflect the fundamental wishes and needs of all people of the First Nations to participate in a vote on citizenship. Only if everyone who is entitled to be recognized as a citizen of a First Nation is guaranteed the right to participate in such a vote, will the government's colonialist policy of interference be negated. In most cases, rules on citizenship will concern the very people the Bill now excludes from a vote.

Members of this Committee undoubtedly know that in many cases, band members who live off the reserve nevertheless vote in many band decisions. Creation of citizenship codes will in some instances include people who habitually are involved in the decision-making process on the reserve and who will play a major role in section 10 decisions, even though the amendments under this Bill would disqualify such people from voting. The amendments relating to band control should take this factor into account: this is another reason why justice demands that newly reinstated members be treated as advantageously as band members who live off the reserve.

The band control process as outlined in this bill is seriously defective: in order to be a true determination by the First Nation of its citizenship code, it must be ratified by all people who are restored their rights as members. We therefore propose:

- (1) the decision on citizenship rules be made by the community, but that
- (2) it be ratified, within one year following its adoption, by all those people who are registered on the master band list (or "general band list").

Our position is that every citizen of a First Nation should have a part to play in the governing of that nation, regardless where she or he resides. This principle should be reflected in this Bill.

#### *Band members must be fully recognized by the government*

Earlier in our brief, we mentioned that this bill separates status from membership so that, in certain instances, band members will not have status, and accordingly, will not exercise rights open to all members recognized as status on the federal register. This feature of the bill will have detrimental effects on our control of membership. The leaked Cabinet document has been cited, in which it is made clear that certain on-reserve services and programmes will be limited to federally recognized members. We see this as a dangerous formula to incite divisions on the reserve, and it will not serve to end discrimination among our people. Moreover, this limitation on government responsibility will act as a powerful disincentive for bands to include people on their membership list who do not fall within the federal status criteria. We foresee that this restriction will not promote band control of membership since

tes mais ne résident dans la communauté de participer à la prise de décision. Les règles de citoyenneté concernent tous les membres de la Première Nation. Elles sont un élément essentiel de l'auto-détermination des autochtones. Le bill C-31 ne reflète pas la volonté fondamentale et la nécessité pour tous les membres des premières nations de tenir un vote sur la citoyenneté. Or, le droit des autochtones de tenir un tel vote ne sera garanti que s'ils sont tous reconnus comme citoyens de la Première Nation. Ce n'est qu'à cette condition que la politique colonialiste d'intervention menée par le gouvernement sera mise en échec. Les règles de citoyenneté doivent être définies par ceux-là mêmes auxquels le présent projet de loi refuse le droit de vote.

Les membres du Comité savent sans doute que bien souvent les membres de bande qui résident en dehors des réserves n'en participent pas moins aux décisions de la bande. L'instauration de règles de citoyenneté permettrait dans certains cas d'inclure des personnes habituées à prendre part au processus décisionnel dans la réserve et susceptibles de jouer un rôle clé pour des décisions relevant de l'article 10, alors que le présent projet de loi même amendé ne leur permet même pas de voter. Cette proposition devrait être incluse dans les modifications relatives au pouvoir de la bande. Raison de plus pour que les membres nouvellement réinscrits bénéficient des mêmes avantages que les membres d'une bande résidant hors réserve.

La description des pouvoirs de la bande contenue dans ce projet de loi laisse sérieusement à désirer. Pour que le pouvoir conféré à la Première Nation de décider de ses règles de citoyenneté ait réellement un sens, celles-ci doivent être entérinées par toutes les personnes réintégrées dans leurs droits. par conséquent, nous proposons que:

- (1) la communauté décide des règles de citoyenneté, mais que
- (2) celles-ci soient entérinées par toutes les personnes inscrites sur la «liste de bande générale» dans l'année suivant leur adoption.

Nous pensons que chaque citoyen d'une Première Nation doit avoir son mot à dire sur la façon dont celle-ci est gouvernée, indépendamment de son lieu de résidence. Le bill C-31 devrait refléter ce principe.

#### *Les membres de bande doivent être pleinement reconnus par le gouvernement*

Nous avons indiqué plus haut dans notre mémoire que ce projet de loi établit une distinction entre l'inscription et l'appartenance, de sorte que certains membres de bande n'ayant pas droit à l'inscription perdent du même coup les droits reconnus à tous les Indiens inscrits au Registre fédéral. Cet aspect du projet de loi ne peut que porter préjudice au pouvoir de décider de l'appartenance aux effectifs d'une bande. La divulgation d'un document du Cabinet qui a d'ailleurs été cité nous a appris que certains services et programmes disponibles dans les réserves seraient désormais réservés aux membres inscrits au niveau fédéral. Nous pensons que c'est là une formule dangereuse qui risque d'inciter à la dissension dans les réserves plutôt que mettre un terme à la discrimination. En outre, sachant que la responsabilité du gouvernement se limite aux membres inscrits, les bandes risquent d'avoir tendance à

many bands will not wish to reinstate people if they feel that government financing will be limited to on reserve status people alone. For us, such a restriction is destructive of the principle of First Nation government.

#### *Non-retroactivity of membership rules—defective wording*

Proposed section 10(3) is supposed to ensure the non-retroactivity of band membership rules, when the band assumes control of membership. While we support this clause in principle, we are concerned with inclusion of the word "only". We are unsure whether this word will be interpreted as meaning that retroactive situations *can* be used to deprive people of membership, as long as other grounds are involved as well. The word "only" creates ambiguity in this crucial area and should be deleted.

#### *Transfers of membership—defective wording*

Proposed section 12 deals with transfers of membership and allows a band council to approve membership to anyone registered on the federal register under section 6. However, since section 12 is not made subject to section 11, we wonder whether a band council can refuse membership to someone entitled under section 11, on the basis of the ambiguous wording in paragraph 12(a). This also should be cleared up.

#### *Membership appeal mechanisms*

If bands assume control of membership, the bill leaves it up to each band to decide whether to provide for some kind of appeal mechanism on reviewing membership decisions — proposed section 10(2)(b). We think that a review tribunal is necessary and we believe that the bill should not make this purely discretionary. Decisions on membership are crucial decisions for everyone affected and it is essential that, since everyone may err, there be an impartial body to which a person affected by a decision may turn. We therefore propose that an appeal mechanism be made mandatory. In line with principles of Indian self-government, a review tribunal (for example, a council of elders) should be empowered to make decisions based on customary forms of justice appropriate to each First Nation.

### IV RESTORATION OF RIGHTS

The Minister has declared that restoration of rights must be granted to those who lost them under the present and earlier versions of the *Indian Act*. Under Part I of our brief, we have demonstrated that the government's interpretation of "lost" is quite narrow indeed. In this Part, we will show further that it significantly fails to achieve the fairness the government thought it had accomplished, when introducing the bill.

exclure de leurs listes d'appartenance les personnes ne répondant pas aux critères fédéraux d'inscription. Nous prévoyons que cette restriction nuira au pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs, et qu'il y a des personnes que de nombreuses bandes ne voudront pas réinscrire si l'aide gouvernementale est réservée aux seuls Indiens inscrits résidant dans les réserves. Pour nous, cette restriction nie le principe de gouvernement des Premières Nations.

#### *Non-rétroactivité des règles d'appartenance—libellé inapproprié*

L'article 10(3) est censé garantir la non-rétroactivité des règles d'appartenance dès lors qu'une bande décide de l'appartenance à ses effectifs. Bien que favorables en principe à cette disposition, nous nous inquiétons de l'introduction dumot «uniquement». Cela signifie-t-il que l'on *peut* invoquer un fait ou une mesure antérieurs à la prise d'effet des règles d'appartenance pour refuser d'inscrire quelqu'un sur une liste de bande, s'il existe d'autres motifs de ce faire? Le mot «uniquement» crée une ambiguïté sur un point délicat et devrait être supprimé.

#### *Transfert d'appartenance—libellé inapproprié*

L'article 12 porte sur le transfert d'appartenance. Le conseil de bande est autorisé à approuver l'appartenance aux effectifs de la bande de toute personne inscrite au Registre fédéral en vertu de l'article 6. Cependant, étant donné que l'article 12 ne dépend pas de l'article 11, nous nous demandons si un conseil de bande ne pourrait pas se servir du libellé ambigu de l'article 12(a) pour refuser d'inscrire sur la liste de la bande une personne visée par l'article 11. Ce point devrait être clarifié.

#### *Mécanismes d'appel concernant les règles d'appartenance*

Si chaque bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs, il lui appartient également de mettre en place un mécanisme d'appel des décisions prises (article 10(2)(b)). La création d'un tribunal de révision nous semble une nécessité et nous déplorons que le bill s'en remette au pouvoir discrétionnaire des bandes. Une décision sur l'appartenance est toujours décisive pour les personnes concernées et, comme tout le monde peut se tromper, il nous semble indispensable de pouvoir recourir à un organisme impartial. Nous proposons donc l'adoption obligatoire d'un mécanisme d'appel. Conformément aux principes de l'auto-gouvernement des Indiens, le tribunal de révision (qui pourrait être le conseil des anciens par exemple), serait habilité à rendre des décisions, inspirées des coutumes indiennes en matière de justice et appropriées à chaque Première Nation.

### IV RESTITUTION DES DROITS

Le ministre a déclaré que seraient réintégrées dans leurs droits toutes les personnes les ayant perdus en vertu des dispositions actuelles et antérieures de la *Loi sur les Indiens*. Dans la partie I de notre mémoire, nous avons démontré que le gouvernement interprète de façon assez restrictive le mot «perdu». Dans cette quatrième partie, nous allons montrer comment ce projet de loi est loin de garantir la justice promise par le gouvernement.



### *Bill C-31 still leaves out many of our people*

The entitlement provisions of the bill seemingly ignore the many numbers of our people who, for some reason, were simply left out of the registration process. In particular, in the Prairies and parts of the Territories and British Columbia, federal registration agents simply passed over many communities. Moreover, those who were hunting or absent never regained the opportunity to register on the federal list. We cannot understand why the present bill does not include all those who were thus left off the list. NWAC calls for full registration of all persons who were missed or omitted from the registration process.

### *The bill fails to reinstate all those unfairly enfranchised*

The bill opens up reinstatement to those who were enfranchised in the very narrow circumstances set out in section 6(1)(d). We find this part of the bill highly disturbing. C-31 makes two very questionable assumptions: (1) that all cases of enfranchisement (other than those relating to enrollment in the armed forces, joining the clergy or entering a liberal profession) were voluntary and (2) that *all* such situations were a "family decision". Both these assumptions are highly dubious and clearly some members of this Committee who have some knowledge of the history of government dealings with our people, surely know that many enfranchisements were in fact involuntary. Decisions were in certain cases motivated by the desire to seek employment; in many instances, the Indian agent actively sought to enfranchise people on false representations. It is highly ironic that the Department, after instigating enfranchisements from our people on highly illegitimate grounds, now contends that these cases are voluntary.

The second assumption, that these decisions were family decisions, we find quite objectionable. The Director of Policy Planning and Development has stated that "enfranchisement should be treated as a family event, as in real life it was, and that for those enfranchisements which were unfair the family should be restored to their status and band membership. That is what is reflected in the bill." (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue no. 12, p. 12:27). This statement is remarkable for its omniscience—is the Department in possession of facts that in each and every case of enfranchisement the wives as well as the children were involved in the decision to enfranchise and that every family made this decision voluntarily? We are convinced that this is so patently false that it is unbelievable that DIA can honestly maintain this. Sections 10 and 109(1) clearly do not require a woman's consent or concurrence concerning enfranchisement. The historical record will prove that in most cases, the wives and certainly the children were *not* involved and that the Department literally forced many women to sign enfranchisement papers.

### *Le bill C-31 continue d'exclure de nombreux autochtones*

Les dispositions relatives à la restitution des droits ignorent les nombreuses personnes qui, pour une raison ou une autre, sont restées à l'écart des procédures d'inscription. Dans de nombreuses communautés des Prairies, des Territoires et de la Colombie-Britannique en particulier, les fonctionnaires fédéraux responsables de l'inscription n'ont bien souvent fait que passer. En outre, ceux qui étaient absents ou à la chasse n'ont plus jamais eu l'occasion de s'inscrire sur la liste fédérale. Nous ne comprenons par pourquoi le présent projet de loi n'englobe pas tous ceux dont le nom n'a jamais figuré au Registre. La A.F.A.C. demande l'inscription de toutes les personnes ainsi oubliées.

### *Le bill C-31 ne prévoit pas de réintégrer dans leur droit les personnes injustement émancipées*

Le projet de loi prévoit la réintégration dans leur droit des personnes ayant été émancipées dans les circonstances très limitées qui sont décrites à l'article 6(1)(d). Cette partie du bill est extrêmement inquiétante. En effet, le bill C-31 se fonde sur deux hypothèses fort contestables, à savoir: (1) si on exclut les personnes émancipées du fait de leur enrôlement dans les forces armées, de leur entrée dans les ordres ou de leur choix d'une profession libérale, l'émancipation est toujours un phénomène volontaire et (2) l'émancipation répond *toujours* à une «décision de famille». Ces deux hypothèses sont extrêmement contestables et ceux d'entre vous qui savez comment le gouvernement a de tous temps traité notre peuple, n'êtes pas sans ignorer que l'émancipation n'est pas toujours un phénomène volontaire. Si certains ont demandé leur émancipation pour obtenir un emploi, il n'est pas rare que les fonctionnaires responsables aient recouru à de fausses représentations pour pousser les gens à demander leur émancipation. Or, ironie du sort, le ministère vient de conclure son enquête sur les cas d'émancipation pour des raisons hâtivement illégitimes en affirmant que dans tous les cas étudiés, l'émancipation avait été volontaire.

Nous contestons également la deuxième hypothèse qui veut que l'émancipation résulte d'une décision de famille. Le directeur de l'élaboration et de la planification des politiques du ministère a en effet déclaré: «L'émancipation devrait être considérée comme un événement familial, ce qu'elle est en réalité. Quant à la famille des personnes injustement émancipées, elle devrait être réintégrée dans ses droits à l'inscription et à l'appartenance. C'est ce qui se reflète dans ce projet de loi.» (*Procès verbaux et témoignages*, Fascicule n° 12, p. 12:27). Une telle déclaration témoigne de l'omniscience du ministère. Ce dernier est-il réellement en possession de tous les faits pertinents à chaque cas d'émancipation? Est-il réellement en mesure de prouver que dans chaque cas, le conjoint et les enfants ont pris part à la décision et que cette décision a été prise délibérément par la famille? La preuve du contraire est tellement criante qu'il nous semble inconcevable que le ministère des Affaires indiennes puisse honnêtement défendre une telle position. Pour ce qui est de l'émancipation, il est clair que les articles 10 et 109(1) ne requièrent pas le consentement ou l'accord des femmes. Il suffit de consulter les archives pour constater que dans la plupart des cas les épouses et encore moins les enfants n'ont *pas* été consultés, et que le ministère a littérale-



When the Director states that the bill allows for reinstatement regarding those "unfairly" enfranchised, we must point out to the Committee that there are only *three* narrow categories of "unfair" enfranchisements. *All others are presumed to be fair*. This is an irrebutable presumption of law that cannot be disproved in court. We believe that this is palpably unjust.

This is a particularly disturbing reversal of government policy. Many members of this Committee will recall that in Bill C-47, *all* cases of women and children who were automatically enfranchised by section 109(1) were eligible to be reinstated. We find it strange that the Department so casually and so callously makes assumptions that these decisions were all voluntary "family events" when only last year such decisions were recognized as discriminatory and involuntary. What new facts has the Department found to explain this amazing about-face?

We maintain that the bill in its present form fails to achieve fairness for those people who were enfranchised as a result of extenuating factors. All those who were automatically enfranchised due to the discriminatory provisions of s. 109(1) must be reinstated.

#### *Women ineligible for registration under proposed s. 6*

During his tenure as Minister, John Munro instituted a process through which bands could seek an exemption from s.12(1)(b), now legitimized through clause 2 of this Bill. Both prior to and after this option being open, many bands simply chose to leave women who upon marriage would have lost their rights under s.12(1)(b) on their lists. The bill as presently drafted does not permit registration onto the federal Register of such women. They would not be entitled under section 6(1)(a), but would be barred also under paragraph 6(1)(c), since their names would not have been omitted or deleted from the band lists.

Parliament should recognize that band determination of citizenship in many cases pre-dates the provisions outlined in Bill C-31. This Committee should re-word the above sections then to ensure that all women whose names are retained on band lists but who lost their rights under s.12(1)(b), must be recognized as eligible for status and membership.

#### *Women who had to transfer to their husband's band*

Another unexplained omission from this year's amendments to the Act concerns women who by virtue of section 14 lost their membership in their original bands and transferred to the husband's band. The government proposes to delete this section but no alternative is presented to correct its discriminatory effects. The Committee is aware that for these women, membership in their original bands is their birthright. Once born a

ment forcé de nombreuses femmes à signer les formulaires d'émancipation.

Lorsque le directeur affirme que le projet de loi prévoit la réintégration dans leur droit des personnes « injustement » émancipées, nous aimerions attirer l'attention des membres du Comité sur le fait que le bill C-31 ne prévoit que *trois* cas restreints d'émancipation « injuste ». *Tous les autres cas d'émancipation sont réputés justes*. Ceci constitue une présomption de droit irréfutable en cour. Nous estimons qu'il y a là une injustice flagrante.

Cette position constitue un renversement particulièrement inquiétant de la politique gouvernementale. Plusieurs membres de votre Comité se rappelleront qu'aux termes du bill C-47, *toutes* les femmes et *tous* les enfants automatiquement émancipés en vertu de l'article 109(1) pouvaient demander la restitution de leurs droits. Nous sommes surpris qu'un fonctionnaire du ministère puisse tout bonnement et sans le moindre scrupule affirmer que l'émancipation est un « événement familial » volontaire alors qu'il a été prouvé l'an dernier que l'émancipation n'est pas toujours un phénomène volontaire et qu'elle est parfois une forme de discrimination. Quels faits nouveaux le ministère a-t-il découverts pour justifier une telle volte face?

Nous maintenons que le présent projet de loi ne rend pas justice aux personnes émancipées par suite de circonstances atténuantes. Toutes les personnes injustement émancipées en raison des dispositions discriminatoires de l'article 109(1) doivent être réintégrées dans leur droit.

#### *L'article 6 refuse aux femmes le droit à l'inscription*

Pendant son mandat, le ministre John Munro a mis en place un mécanisme permettant aux bandes de demander d'être exemptées de l'article 12(1)(b). Ce processus est désormais légitimisé par l'article 2 du bill C-31. Avant et après que cette option n'existe, de nombreuses bandes choisissaient simplement de maintenir sur leurs listes le nom des femmes déchues de leur droit par leur mariage en vertu de l'article 12(1)(b). Le libellé actuel du bill interdit à ces personnes de figurer sur le Registre fédéral. Elles perdent non seulement ce droit en vertu de l'article 6(1)(a) mais également en vertu de l'article 6(1)(c) si leur nom continue de figurer sur une liste de bande.

Le Parlement devrait reconnaître que très souvent la décision d'une bande quant à la citoyenneté d'une personne est antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du bill C-31. Votre Comité devrait reformuler l'article sus-mentionné de façon à autoriser toutes les femmes ayant perdu leurs droits en vertu de l'article 12(1)(b) mais dont le nom continue de figurer sur une liste de bande à demander d'être réintégrées dans leurs droits à l'inscription et à l'appartenance aux effectifs d'une bande.

#### *Femmes ayant été transférées dans la bande de leur mari*

Les modifications que l'on se propose d'apporter cette année à la Loi comportent une autre omission inexpliquée. Elle concerne les femmes qui ont été transférées dans la bande de leur mari et ont perdu le droit d'appartenir aux effectifs de leur bande d'origine en vertu de l'article 14. Le gouvernement propose de supprimer cet article mais n'offre aucune solution pour remédier à ses effets discriminatoires. Le Comité n'ignore pas

citizen of a first nation, one is always a citizen of that nation. We maintain that Parliament must restore rights to those women who were forced upon marriage to change their band registration.

We note that Bill C-47 would have restored rights to those who suffered under section 14 by immediately reinstating them to their original bands. For what reason, was this provision omitted from C-31, along with cases arising under section 10? If the government and Parliament endorse the principle of fairness in restoring rights, then we believe that this omission should be rectified.

#### *Rules concerning evidence*

Last year before the SCIAND Committee we stated:

"proof of ancestry will often be difficult for those who, through no fault of their own, and often because of DIAND incompetence and managements, cannot find the proper bureaucratic documentation to prove eligibility. Therefore a new provision must be inserted to enable evidence of ancestry to be given in the absence of documentation by witnesses, elders, community people or clan." (p. 17:70, *Minutes of Proceedings*)

Unfortunately, the SCIAND was pressed for time. We assume therefore that it was unable to draft such a provision. However, the SCIAND has sufficient time now and there is no reason why such a stipulation cannot be made, in the interests both of fairness and of enabling people to take advantage of the rights now restored to them by this bill. We see this as a proof of Parliament's good faith in ensuring that our people will be properly registered under the bill.

#### *Deletions affecting the unborn*

Under the proposed subsections 14.4(4) and (5), where a person decides to delete her or his name from the register and departmental band list, it is deemed not to affect any child of that person born *before* the deletion. We do not question the wisdom of ensuring that the parent's decisions do not affect the rights of the child, but we question the restriction to those already born. This Committee should also be aware of the rights of the unborn and reflect within this bill their rights as well. In the International Year of the Youth, it would be unfortunate if we neglect to take into account their rights.

#### *Recapture of capital and treaty payments*

Clause 10 of the bill provides for the recapture of amounts that were paid out under section 15(1) to persons reinstated band membership. This clause first appeared during second

que pour ces femmes l'appartenance à leur bande d'origine est un droit qu'elles ont acquis par leur naissance. Or, quiconque est né citoyen d'une Première Nation le reste toute sa vie. Nous estimons que le Parlement doit rétablir les droits des femmes forcées au moment de leur mariage de s'inscrire dans une autre bande que leur bande d'origine.

Nous aimerions souligner que le bill C-47 se proposait de rétablir dans leurs droits toutes les personnes lésées par l'article 14 en les réinscrivant immédiatement dans leur bande d'origine. Pour quelle raison cette disposition ainsi que la liste des cas visés par l'article 10 ont-elles été retirées du bill C-31? Si le gouvernement et le Parlement sont déterminés à rétablir de façon juste les droits des personnes lésées, nous pensons qu'ils doivent rectifier cette omission.

#### *Règles de la preuve*

Nous avons déclaré l'an dernier devant ce Comité:

«Il sera parfois difficile de trouver des preuves d'ascendance indienne pour ceux qui, sans qu'ils en soient responsables, et souvent à cause de l'incompétence et l'incurie du ministère des Affaires indiennes, ne peuvent trouver des documents prouvant leur admissibilité. Par conséquent, il faut une nouvelle disposition permettant, en l'absence de documents officiels, l'établissement de la preuve de l'ascendance par des témoins, des parents, des anciens, des gens du village ou du clan.» (*Procès-verbaux et témoignages*, p. 17:70.)

Malheureusement, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien était pressé par le temps. Nous en concluons donc qu'il n'a pas été en mesure d'accéder à notre requête. Aujourd'hui, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien a suffisamment de temps et rien ne l'empêche de rédiger une clause juste qui permettrait aux personnes concernées de se prévaloir des droits qui leur sont restitués par le bill C-31. Nous verrions en cela une preuve de la bonne foi du Parlement et de sa volonté de voir tous les membres de notre peuple dûment inscrits aux termes de ce projet de loi.

#### *Le retranchement d'un nom sur une liste affecte les enfants à naître*

L'article 14.4(5) et (5) autorise une personne à demander que son nom soit retranché du registre des Indiens ou de la liste de bande maintenue au ministère sans que cela n'affecte les enfants nés de cette personne avant le retranchement de son nom. Garantir que la décision des parents n'affectera pas les droits des enfants nous semble une disposition très sage, mais pourquoi la limiter aux enfants déjà nés? Le Comité devrait aussi penser aux enfants à naître et protéger leurs droits dans ce projet de loi. Étant donné que 1985 est l'année internationale de la jeunesse, il serait malheureux que nous négligions de prendre ces droits en considération.

#### *Recouvrement des paiements de deniers et des paiements en vertu d'un traité*

L'article 10 du projet de loi prévoit le recouvrement des paiements versés en vertu de l'article 15(1) aux personnes qui redeviennent membres d'une bande. Cet article est apparu



reading of Bill C-47, and was inserted supposedly to meet the demands of some Prairie treaty groups. The Senate Committee should be aware that this provision, seemingly neutral on its face, is quite unfair and discriminatory. Women who lost status and membership also lost their rights to receive annuity payments and on-reserve programs and services. Having lost status, they also were deprived of off-reserve services and programs. None of these losses, not to mention the moral suffering and damages incurred because of discriminatory legislation, will be taken into account. The government may think that this provision is fair, but by ignoring the very real losses sustained by people who were deprived of their rights, the government is again exacting hardship and injustice on the most disadvantaged sector of aboriginal Indian people.

Furthermore, we seriously question the rationale of adding interest, to be calculated under subsection 64(3). As this Committee no doubt realizes, in most cases the amounts paid out were pitifully small and were quickly spent; to add interest to these amounts, paid out several decades ago, would deprive most people who return to their communities of any income they may derive from capital payments in the future. Such a result seems to us completely out of keeping with the goal of ending discrimination and ensuring fairness.

#### *Absolute immunity clause*

Finally we note that this government, like the previous, seems determined to protect itself and all other persons who had some involvement in our people's loss of status and membership under the present Act. We believe that this immunity clause is drafted too widely, since it blankets cases of intentional fault as well as those of negligence. People who intentionally and maliciously caused people to lose status, and particularly forced people to enfranchise themselves should not be excused and immunized by the law. This is, to us, a patent example of government whitewash and cannot be tolerated.

Moreover, following the recent Supreme Court of Canada ruling in *Guerin v. The Queen*, we question the propriety of the government attempting to abdicate its trust responsibilities by enacting an immunity clause. In the past if people have acted in good faith and in reliance upon the statute, the law should grant them immunity. However, for the government to enact an immunity clause for itself, in defiance of its trust duties as enunciated by the Supreme Court of Canada, bodes ill for the government's statements that it is living up to international and national human rights standards.

pour la première fois lors de la deuxième lecture du bill C-47 pour répondre, paraît-il, aux demandes de plusieurs groupes des Prairies. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles doit savoir que cette disposition apparemment neutre est en fait injuste et discriminatoire. Les femmes qui ont perdu leur droit à l'inscription et à l'appartenance aux effectifs d'une bande perdent également leur droit de toucher une retraite et de bénéficier des programmes et services disponibles dans les réserves. N'étant plus inscrites, elles ne peuvent plus se prévaloir des services et programmes offerts en dehors des réserves. Ce projet de loi passe complètement sous silence de telles privations sans parler de la souffrance morale et des préjudices causés à ces femmes par une loi discriminatoire. Une telle disposition a beau paraître juste au gouvernement, elle n'en est pas moins source de souffrance et d'injustice pour la catégorie la plus défavorisée des Indiens autochtones, dans la mesure où elle ignore les pertes réelles subies par des personnes privées de leurs droits.

En outre, nous nous demandons bien pour quelle raison on prévoit au paragraphe 64(3) la façon de déterminer les intérêts. Les membres de votre Comité se doutent bien que les sommes versées sont le plus souvent ridiculement petites et qu'elles sont vite dépensées. Faire payer un intérêt sur des sommes versées il y a plusieurs dizaines d'années équivaut à priver des gens, au moment où ils retournent vivre dans leur communauté, de tout revenu éventuel sur des paiements à venir. Un tel résultat nous semble bien loin de garantir la justice et d'éliminer la discrimination.

#### *Clause d'immunité absolue*

Finalement, nous remarquons que ce gouvernement, comme le précédent, se montre déterminé à se protéger et à protéger toutes les personnes ayant de près ou de loin provoqué avec la perte des droits de notre peuple à l'inscription et à l'appartenance, en raison de la présente Loi. Cette clause d'immunité nous semble trop vague puisqu'elle couvre aussi bien les fautes intentionnelles que les cas de négligences. La Loi ne devrait ni excuser ni immuniser ceux qui de façon délibérée et préméditée ont fait perdre à des autochtones leur droit d'être inscrit, ou pire encore, les ont forcé à demander leur émancipation. Nous ne pouvons tolérer une telle disculpation de la part du gouvernement.

En outre, à la lumière d'une décision récente de la Cour Suprême du Canada dans la cause *Guérin contre la Reine*, nous nous demandons dans quelle mesure un gouvernement en qui nous avons placé notre confiance ne cherche pas par l'adoption d'une telle clause d'immunité à abdiquer ses responsabilités. Par le passé, seules les personnes ayant agi de bonne foi et en conformité de la loi pouvaient bénéficier de l'immunité. Nous ne voyons pas comment un gouvernement qui éprouve le besoin de prévoir pour lui-même une telle clause d'immunité, au mépris des responsabilités que lui reconnaît la Cour Suprême du Canada, peut se prétendre à la hauteur des normes nationales et internationales concernant des droits de la personne.



## V CONCLUSION

We have concentrated in this brief on a comprehensive analysis of the major shortcomings of this bill. There are two other issues that we feel should be addressed as well.

Last year, an eleventh hour proposal by one of the SCIAND members dealt with an automatic monitoring process of the implementation of this legislation. Clause 16 of Bill C-47 called for a "comprehensive review" of certain sections in the bill, within eighteen months of the coming into force of the bill. We maintain that a monitoring process is still necessary, both to determine whether the mechanisms set up by the bill are properly functioning and to ascertain that people are being regularly reinstated. It took many years for the government to finally undertake removal of discrimination from the *Indian Act*. It would be unfortunate indeed if Parliament were to adopt a Pontius Pilate attitude and wash its hands of the bill, once it determined that the Act now conformed to the Charter. The future of our people, our needs and aspirations, must not be ignored or forgotten.

Many witnesses have spoken of financial considerations and in last year's presentation, we also maintained that the government must provide sufficient lands and resources to enable Indian nations to accommodate its total citizenship. We repeat what we said again today.

Financial considerations are not at the heart of this bill. What is involved are the rights of many thousands of people, people who suffered unfairly, many of whose lives were damaged by the actions of Parliament and the federal government. This must be kept in mind by the Committee as the foremost consideration—there ought to be no price tags on human rights.

## V CONCLUSION

Nous avons surtout étudié dans notre mémoire les principales lacunes de ce bill. Mais il y a encore deux questions que nous souhaitons aborder.

L'année dernière, l'un des membres du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien avait proposé à la dernière heure que la prise d'effet du bill s'accompagne de l'adoption d'un dispositif de contrôle automatique. Quant à l'article 16 du bill C-47, il prévoyait «la révision globale» de certains articles du bill au cours des dix-huit mois suivant sa prise d'effet. Nous pensons qu'un tel dispositif de contrôle est indispensable pour déterminer si les mécanismes prévus par le bill fonctionnent bien et si les personnes réinscrites le sont de façon régulière. Il a fallu attendre des années pour que le gouvernement s'engage à supprimer les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. Une fois la Loi jugée conforme à la Charte, il serait malheureux que le Parlement joue les Ponce Pilate et se lave les mains de ce bill. L'avenir de notre peuple, nos besoins, et nos inspirations ne doivent pas être ignorés ou oubliés.

L'an dernier, plusieurs témoins ont traité dans leur mémoire de questions financières. Nous pensions que le gouvernement doit accorder suffisamment de terres et de ressources aux nations indiennes pour leurs permettre de faire vivre tous leurs citoyens. C'est là quelque chose que nous avons déjà dit.

Ce projet de loi n'est pas axé sur des questions financières. Ce qui est en cause ici, ce sont les droits de plusieurs milliers de personnes qui ont souffert injustement et dont la vie a été stigmatisée par les mesures adoptées par le Parlement et le gouvernement fédéral. Les membres du comité ne doivent jamais oublier que les droits de la personne n'ont pas de prix.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Native Women's Association of Canada:*

Ms. Marlyn Kane, President;  
Ms. Jean Gleason, First Vice-president.

*From the Blackfoot Tribe (No. 146) of Treaty 7:*

Mr. Leo Youngman, Chief;  
Mr. Andrew Bear Robe, Indian Self-Government Advisor.

*De l'Association des femmes autochtones du Canada:*

Mme Marlyn Kane, présidente;  
Mme Jean Gleason, première vice-présidente.

*De la tribu des pieds noirs (N° 146) du Traité 7:*

M. Leo Youngman, chef;  
M. Andrew Bear Robe, conseiller, Autonomie politique des Indiens.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Monday, April 1, 1985

Le lundi 1<sup>er</sup> avril 1985

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-31, "An Act to amend the  
Indian Act".

La teneur du projet de loi C-31, «Loi modifiant la Loi  
sur les Indiens».

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen (or Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lucier substituted for that of the Honourable Senator Lewis. (*March 29, 1985*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du Comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lucier substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (*Le 29 mars 1985*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate, The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada, and;

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat, l'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que nonobstant l'article 67(1)m) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute autre question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 1, 1985

(10)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 1:04 p.m., this day, the *Chairman*, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Lucier, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Adams and Murray.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:*

Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:*

The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the British Columbia Native Women's Society:* Ms. Muriel M. Sasakamoose, Executive Director; Ms. Jo-Anne Ahdemar, First Vice-President.

*From the Native Council of Canada (Alberta):* Ms. Doris Ronnenberg, President; Mr. Gordon Belcourt, Vice-President.

*From the United Native Nations:* Mr. Bill Lightbown, President; Mr. Ron George, Vice-President.

*From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:* Mr. Sol Sanderson, Chief; Mr. Henry Delorme, Chief; Mr. Tom McKenzie, Chief; Ms. Isabel McNab, President, Saskatchewan Indian Women's Association; Ms. Elsie Roberts, Executive Clerk to Council.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Ms. Sasakamoose of the British Columbia Native Women's Society made a statement and answered questions.

Ms. Doris Ronnenberg of the Native Council of Canada (Alberta) made a statement and with Mr. Belcourt, answered questions.

The Honourable Senator Corbin moved,

That the written presentation submitted to the Committee by the Native Council of Canada (Alberta) be appended to this day's proceedings (*see appendix "LEG-7-A"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Mr. Bill Lightbown of the United Native Nations made a statement and with Mr. George, answered questions.

The Honourable Senator Marchand moved

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 1<sup>er</sup> AVRIL 1985

(10)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Lucier, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Murray.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:*

M. Donald MacDonald, chargé de recherche.

*Également présents:*

Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De la Société des femmes autochtones de la Colombie-Britannique:* M<sup>me</sup> Muriel M. Sasakamoose, Directrice exécutive; M<sup>me</sup> Jo-Anne Ahdemar, première vice-présidente.

*Du Conseil des autochtones du Canada (Alberta):* M<sup>me</sup> Doris Ronnenberg, présidente; M. Gordon Belcourt, vice-président.

*Des Nations autochtones unies:* M. Bill Lightbown, président; M. Ron George, vice-président.

*De la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan:* M. Sol Sanderson, Chef; M. Henry Delorme, Chef; M. Tom McKenzie, Chef; M<sup>me</sup> Isabel McNab, présidente, Association des femmes autochtones de la Saskatchewan; M<sup>me</sup> Elsie Roberts, commis exécutif auprès du Conseil.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M<sup>me</sup> Sasakamoose, de la Société des femmes autochtones de la Colombie-Britannique, fait une déclaration et répond aux questions.

M<sup>me</sup> Doris Ronnenberg du Conseil des autochtones du Canada (Alberta) fait une déclaration, et avec M. Belcourt, répond aux questions.

L'honorable sénateur Corbin propose

Que le mémoire présenté au Comité par le Conseil des autochtones du Canada (Alberta) soit annexé aux délibérations de ce jour (*Voir appendice «LEG-7-A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Bill Lightbown des Nations autochtones unies, fait une déclaration et, avec M. George, répond aux questions.

L'honorable sénateur Marchand propose



That the summary of the proposed legal amendments to Bill C-31 submitted by the United Native Nations be appended to this day's proceedings (*see appendix "LEG-7-BI"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marchand moved,

That the document marked "Telephone Discussion re: Clo Ostrove, Legal Adviser" submitted by the United Native Nations, be appended to this day's proceedings (*see appendix "LEG-7-BII"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Federation of Saskatchewan Indian Nations made statements and answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz moved,

That the written submission by Chief Tom J. McKenzie of the Lac La Ronge Indian Band to the Standing Committee, be appended to this day's proceedings (*see appendix "LEG-7-C"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

*It was ordered:* That the documents submitted to the Committee on the subject-matter of Bill C-31 by the Federation of Saskatchewan Indian Nations be filed as (*Exhibits A, B, C and D*).

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Que le résumé des modifications législatives proposées au regard du projet de loi C-31 par les Nations autochtones unies, soit annexé aux délibérations de ce jour (*Voir appendice, «LEG-7-BI»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Marchand propose

Que le document «Discussion téléphonique concernant Clo Ostrove, conseiller juridique», présenté par les Nations autochtones unies, soit annexé aux délibérations de ce jour (*Voir appendice «LEG-7-BII»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins de la Fédération des Nations indiennes de la Saskatchewan font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz propose

Que le mémoire présenté par le Chef de la fédération des Nations indiennes de la Saskatchewan, M. Tom J. McKenzie, de la réserve indienne du Lac La Ronge, au Comité permanent, soit annexé aux délibérations de ce jour (*Voir appendice «LEG-7-C»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est ordonné:* Que les documents présentés au Comité sur la teneur du projet de loi C-31 par la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, soit conservés en tant que pièces A, B, C et D.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, April 1, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1 p.m., to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, four groups are scheduled to appear before the committee this afternoon. I should like to allow each group the maximum time possible to present its views and also sufficient time to answer questions.

The first witnesses this afternoon are from the British Columbia Native Women's Society. Ms. Muriel Sasakamoose, Executive Director of the society is present, as is Jo-anne Ahdemar, First Vice-President of the society.

Ms. Sasakamoose, would you please proceed.

**Ms. Muriel M. Sasakamoose, Executive Director, the British Columbia Native Women's Society:** Madam Chairman, first of all we should like to thank you for allowing us to appear before the committee this afternoon. We appreciate the opportunity to express the concerns of the B.C. Native Women's Society. Secondly, I was a little apprehensive about appearing today because it is April 1, and the weather is such a joke in Ottawa. I am looking forward to going back to the tulips and the sunshine.

The other evening I was asked how long it would take to present our brief. I said seven minutes, but I have had second thoughts on that. Since we have half an hour, I will go right to the brief and will be pleased to answer any questions on completion.

Since 1968, the B.C. Native Women's Society has been in the forefront of the opposition to discrimination in the Indian Act in general, and specifically to the discrimination which occurred pursuant to section 12(1)(b) of the Indian Act. Members of the B.C. Native Women's Society have continuously expressed concern about the discrimination of the Indian Act by appearing before many committees on Indian affairs and by holding many, many meetings with civil servants, Members of Parliament, senators, several different ministers of Indian affairs, and many other individuals.

The B.C. Native Women's Society conducted a series of meetings and seminars on these specific issues in 1982 and 1983 culminating in the production of a position paper which was presented to the Special Sub-Committee on Indian Women and the Indian Act in Kamloops in April, 1983.

The B.C. Native Women's Society is opposed to the passage of Bill C-31 into law. To produce a bill of this magnitude, scope, and importance in the legislature on February 28, 1985 and to have it passed through all of the steps in less than six weeks time does not allow time for detailed analysis of the wording of the bill nor time to properly discuss and provide input into the ramifications of the bill.

The bill would appear to be a patchwork approach to changing the Indian Act. The bill attempts to deal with discrimination, and that attempt is eroded by the superficial dealing with

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 1<sup>er</sup> avril 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-31 tendant à modifier la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, quatre groupes comparaissent devant le comité cet après-midi. J'aimerais que chacun dispose du plus de temps possible pour exposer ses vues et répondre aux questions.

D'abord, au nom de la *British Columbia Native Women's Society*, M<sup>me</sup> Muriel Sasakamoose, directrice administrative de la société et M<sup>me</sup> Jo-anne Ahdemar, première vice-présidente.

M<sup>me</sup> Sasakamoose, voulez-vous commencer.

**Mme Muriel M. Sasakamoose, directrice administrative, British Columbia Native Women's Society:** Madame le président, j'aimerais d'abord vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant le comité cet après-midi. Nous apprécions de pouvoir faire valoir les préoccupations de la *B.C. Native Women's Society*. Deuxièmement, j'avais quelque réticence à comparaître aujourd'hui, 1<sup>er</sup> avril, et effectivement, le temps à Ottawa nous joue de mauvais tours. Je suis impatiente de retrouver les tulipes et le soleil.

L'autre soir, lorsqu'on m'a demandé combien de temps durerait mon exposé, j'ai répondu sept minutes, mais après y avoir repensé, étant donné que nous disposons d'une demi-heure, je lirai immédiatement le mémoire pour pouvoir répondre par la suite à toutes les questions que vous aurez.

Depuis 1968, la *B.C. Native Women's Society* a été en première ligne des opposants aux dispositions discriminatoires contenues dans la Loi sur les Indiens en général, mais plus spécifiquement à la discrimination qui résulte de l'alinéa 12(1)b) de la Loi. Les membres de la *B.C. Native Women's Society* ont depuis toujours dénoncé la discrimination contenue dans la Loi sur les Indiens devant de nombreux comités des affaires indiennes et à l'occasion d'innombrables rencontres avec des fonctionnaires, des députés, des sénateurs, plusieurs ministres des Affaires indienne et de nombreuses autres personnes.

La Société a tenu une série de réunions et colloques sur ces questions précises en 1982 et 1983, lesquelles ont abouti à la publication d'un énoncé de position présenté au sous-comité spécial sur les Indiennes et la Loi sur les Indiens, à Kamloops en avril 1983.

La Société s'oppose à l'adoption du projet de loi C-31. L'ampleur, la portée et l'importance de ce projet de loi, déposé le 28 février 1985, font qu'il n'est pas possible de l'adopter en six semaines tout en permettant de procéder à une analyse détaillée de sa formulation, ni de discuter de façon adéquate de ses implications.

Le projet de loi ne ferait que rafistoler la Loi sur les Indiens. Il s'attaque à la discrimination, mais la façon superficielle dont y est abordée la question de l'autonomie politique des Indiens



## [Text]

the issue of self-government. The B.C. Native Women's Society is not opposed to self-government, but it should be introduced in a full revision of the Indian Act and not in some off-handed way.

The position taken by the B.C. Native Women's Society has always been that the initial issue to be decided is that of Indian status and band registration prior to dealing with self-government. It is further our position that the federal government discriminated against women and their children in the Indian Act, and it is the responsibility of the federal government to right that wrong prior to dealing with Indian self-government. It appears that Bill C-31 is a compromise intended to appease the proponents of self-government.

The B.C. Native Women's Society has always stated that reinstatement of Indian status to discriminated women and first and second generation children and placement of these same individuals on a band list must take place first. Further, we take the position that reinstatement of Indian status to women discriminated against by the Indian Act and also to first and second generation children must take place prior to self-government. The B.C. Native Women's Society says that women and their first and second generations of children which have been discriminated against should be automatically returned to the band lists. The society has always taken the further position that at least one-quarter blood should be the basis for Indian status. In the United States of America, one-quarter blood was used in many states to determine status, and due to encountering many difficulties, many of those states have changed to one-eighth blood for status.

The B.C. Native Women's Society believes that Bill C-31 discriminates against first and second generation children. We are of the position that this discrimination is contrary to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and specifically section 15 of that charter, which reads as follows:

15.(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

The children of an Indian woman who had her Indian status taken away due to marriage to a non-Indian pursuant to the Indian Act would not be automatically reinstated under Bill C-31 to a band list. Children of a male Indian who had married a non-Indian would remain on the band list and still have Indian status. Grandchildren of the Indian woman who lost her status would neither regain status nor be on the band list. Grandchildren of a male Indian who was married to a non-Indian would still be on the band list and have Indian status. We take the position that this is discrimination based on sex and is contrary to section 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms.

## [Traduction]

en s'oppose le bien-fondé. La *B.C. Native Women's Society* ne s'oppose pas à l'autonomie politique, mais cela devra se faire dans le cadre d'une révision générale de la Loi sur les Indiens et non pas de façon aussi désinvolte.

La Société a toujours affirmé qu'il faut d'abord régler les questions de statut des Indiens et de l'enregistrement dans les bandes avant celle de l'autonomie politique. Nous soutenons également que le gouvernement fédéral fait preuve de discrimination envers les femmes et leurs enfants dans la Loi sur les Indiens et qu'il lui incombe de remédier à cette situation avant d'établir l'autonomie politique des Indiens. Le projet de loi C-31 nous semble être un compromis visant à apaiser les tenants de l'autonomie politique.

La *B.C. Native Women's Society* a toujours réclamé le rétablissement prioritaire du statut d'Indien et l'inscription sur la liste de bande des femmes et des enfants des première et deuxième générations qui font l'objet de discrimination. Nous demandons également que le rétablissement du statut à l'égard des Indiennes et de leurs enfants des première et deuxième générations dans la Loi sur les Indiens ait lieu avant l'établissement de l'autonomie politique. La *B.C. Native Women's Society* affirme que les femmes et leurs enfants des première et deuxième générations victimes de discrimination devraient automatiquement être réinscrits sur les listes de bande. La Société a toujours soutenu que la règle du quart de sang (ou quarteron) devrait au moins être le critère de base pour posséder le statut d'Indien. Aux États-Unis, ce critère a été appliqué dans de nombreux États pour déterminer le statut et à cause des difficultés que cela a soulevées, bon nombre de ces États ont préféré la règle du huitième de sang comme critère d'admissibilité au statut d'Indien.

La Société estime que le projet de loi C-31 fait preuve de discrimination à l'égard des enfants des première et deuxième générations. Nous soutenons que cette discrimination est contraire à la Charte canadienne des droits et libertés, particulièrement à l'article 15 qui stipule:

15.(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Les enfants d'une Indienne qui a perdu son statut parce qu'elle a épousé un non-Indien, conformément à la Loi sur les Indiens, ne seraient pas automatiquement réinscrits sur la liste de bande en vertu du projet de loi C-31. Par contre, les enfants d'un Indien qui auraient épousé une non-Indienne demeureraient inscrits sur la liste de bande et conserveraient leur statut d'Indiens. Les petits-enfants d'une Indienne qui aurait perdu son statut ne retrouveraient pas leur statut et ne seraient pas davantage réinscrits sur la liste de bande. Quant aux petits-enfants d'un Indien qui auraient épousé une non-Indienne, ils seraient toujours sur la liste de bande et conserveraient leur statut d'Indien. Nous soutenons que cela constitue de la discrimination fondée sur le sexe, ce qu'interdit le paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés.



[Text]

Bill C-31 gives the right to the band membership to decide whether first generation children should be placed on the band lists. Many bands, due to financial reasons, greed, and for the purposes of power and control, have already indicated that they are not prepared to have first generation children put on a band list. These bands may attempt to control a band list through a code which would appear to be non-discriminatory, but that would be the main reason for the denial of placing that person on a band list.

Passage of Bill C-31 in its current form will continue discrimination commenced by the Indian Act. The time allowed for further discussion and debate on this bill is not sufficient. The current amendments to the Indian Act should deal only with ending the discrimination in the Indian Act and not, in a superficial way, with Indian self-government.

The bill is designed in such a fashion as to split parents from children—in spirit if not physically—and further to split sibling from sibling. Sufficient talk and consideration to the ramifications of the bill have not ensued.

The B.C. Native Women's Society states there must be automatic reinstatement of Indian status and placement on the band list for all women discriminated against by the Indian Act and also automatic reinstatement to both status and band lists for all first and second generation children discriminated against.

That is basically our position. I have given copies of the brief, the letter that we wrote to the minister, and a few information kits to the clerk of the committee.

**The Chairman:** Thank you for the succinct presentation. Perhaps Senator Nurgitz could start the questioning.

**Senator Nurgitz:** The letter sent to the minister under date of March 8 states that Bill C-31 pays lip service to Indian self-government without dealing with the issue. Do you want him to deal with the issue now?

**Ms. Sasakamoose:** No.

**Senator Nurgitz:** By "no," do you mean that you do not want him to deal with the issue?

**Ms. Sasakamoose:** No, because it is a federal responsibility. They are the ones who took our status away and they are the ones who have to replace it. The reason that we are saying that they are giving the chiefs lip service is that they are trying to say that they are going to control band membership, but if you really look at it they are only going to administrate.

**Senator Nurgitz:** I understand that your concern is that for whatever reasons, financial or otherwise, discrimination may continue; but if the bill were to set out the kinds of rules they would have to apply in granting or not granting the right to band membership, would you then agree?

[Traduction]

Le projet de loi C-31 donne aux membres de la bande le droit de décider si les enfants de la première génération peuvent être inscrits sur leur liste. De nombreuses bandes, pour des raisons financières, et par soif de pouvoir et de contrôle, ont déjà fait savoir qu'elles ne sont pas disposées à autoriser la réinscription des enfants de première génération sur la liste de bande. Ces bandes pourraient tenter de contrôler l'inscription au moyen d'un code qui serait apparemment non-discriminatoire, mais qu'on pourrait invoquer comme la raison principale pour refuser à quelqu'un son inscription sur la liste de bande.

L'adoption du projet de loi C-31 dans sa forme actuelle ne fera que perpétuer la discrimination déjà contenue dans la Loi sur les Indiens. On n'a pas prévu suffisamment de temps pour discuter du projet de loi. Les modifications actuelles prévues à la Loi sur les Indiens devraient viser uniquement à mettre fin aux mesures discriminatoires contenues dans la Loi et non pas traiter, de façon superficielle, de l'autonomie politique des Indiens.

Le projet de loi, tel qu'il a été façonné, séparera les parents de leurs enfants en esprit sinon physiquement et séparera aussi les enfants ayant en commun le père ou la mère. On n'a pas suffisamment examiné les ramifications du projet de loi.

La B.C. Native Women's Society réclame le rétablissement automatique du statut d'Indienne et l'inscription sur la liste de bande de toutes les femmes victimes de discrimination dans la Loi sur les Indiens; la Société réclame également le rétablissement automatique du statut d'Indien et l'inscription sur les listes de bande de tous les enfants des première et deuxième générations qui font l'objet de discrimination dans la Loi.

Voilà essentiellement notre position. Je vous ai donné des copies du mémoire et de la lettre que nous avons écrite au ministre; j'ai aussi fourni quelques notes d'information au greffier du comité.

**Le président:** Je vous remercie de ce bref exposé. Le sénateur Nurgitz pourrait peut-être commencer à poser des questions.

**Le sénateur Nurgitz:** La lettre envoyée au ministre en date du 8 mars précise que le projet de loi C-31 n'appuie l'autonomie politique des Indiens que pour la forme sans vraiment régler le problème. Voulez-vous qu'il aborde le problème maintenant?

**Mme Sasakamoose:** Non.

**Le sénateur Nurgitz:** Par non, voulez-vous dire vous ne voulez pas qu'il aborde le problème maintenant?

**Mme Sasakamoose:** Non, parce que cela est de responsabilité fédérale. C'est le gouvernement fédéral qui a retiré le statut et c'est à lui de le rétablir. La raison pour laquelle nous affirmons que les autorités se payent de mots, c'est qu'elles tentent de faire croire aux chefs qu'ils contrôlent les inscriptions sur les listes de bande, alors qu'en réalité, ils ne feront qu'administrer.

**Le sénateur Nurgitz:** Je comprends que vous craigniez que la discrimination ne se perpétue, pour des raisons financières ou autres, mais si le projet de loi précisait les règles en vertu desquelles une personne peut être inscrite sur une liste de bande, seriez-vous d'accord?

[Text]

**Ms. Sasakamoose:** I think we would agree to amendments if they were in line with our position.

**Senator Nurgitz:** Tell me the kind of amendments you would put in.

**Ms. Sasakamoose:** Basically, they have to include persons of second generation, which is our main point. The whole foundation of the Indian culture is the family unit. We have seen what has happened when that family unit has broken down. What we find very difficult to accept in this bill is the further breaking down of our families. We cannot accept that.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman.

**Senator Lucier:** Madam Chairman, I want to ensure that I understand this properly. You are saying that Bill C-31 would not really remove the discrimination but just move it one or two generations back.

**Ms. Sasakamoose:** It only removes the discrimination to women. Women will be reinstated but our children and your grandchildren will not. For instance, what happens if a mother married—she could be 26 or 78 because age has no bearing—and she had children and then she died. Those children are still floating in limbo. They do not belong any place.

**Senator Lucier:** So they are being discriminated against by the band. So what I am asking you is, does this bill remove the discrimination from one level, possibly remove it on the next level, but then leave it completely on the third level? Is that what you are saying?

**Ms. Sasakamoose:** Yes.

**Senator Nurgitz:** As a result of Senator Lucier's question and the response given, I thought that the offspring of a mother otherwise entitled to band membership would still be entitled to it. Is that not everyone's understanding?

**The Chairman:** Referring to Bill C-31, I think the relevant section is 6(1)(f), where there is an entitlement to the children. If the mother had been entitled to be registered or automatically reinstated—that is on page 4—but has died prior to the passage of this bill, her children will have the same entitlement as if she were still alive, but because of the operation of subclause (2) immediately below it, that would not pertain again to the grandchildren. There would still be a difference there.

**Senator Nurgitz:** We are talking about first generation but not second generation.

**Ms. Sasakamoose:** I am sorry, I meant if the mother was alive. As the bill states right now the women will be reinstated and their children could apply, and that is it.

**Senator Lucier:** But they do not have to be accepted.

**Ms. Sasakamoose:** That is right, they do not have to be accepted.

[Traduction]

**Mme Sasakamoose:** Nous serions en faveur de modifications conformes à notre point de vue.

**Le sénateur Nurgitz:** Dites-moi quel genre de modifications vous souhaitez.

**Mme Sasakamoose:** Essentiellement, elles devraient inclure les personnes de la deuxième génération; c'est là notre principale revendication. La famille constitue la base de la culture indienne. On a vu ce qui s'est passé lorsque la cellule familiale s'est brisée. Ce que nous trouvons inacceptable dans ce projet de loi, c'est qu'il perpétue la division des familles. Nous ne pouvons accepter cela.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie, Madame la présidente.

**Le sénateur Lucier:** Madame la présidente, je veux être certain de bien comprendre. Vous affirmez que le projet de loi C-31 ne remédierait pas vraiment à la discrimination, qu'il ne ferait que la repousser d'une ou deux générations.

**Mme Sasakamoose:** Le projet de loi ne ferait qu'abolir la discrimination à l'égard des femmes. Les femmes retrouveraient leurs droits, mais ce ne serait pas le cas de leurs enfants et de leurs petits-enfants. Par exemple, qu'arriverait-il si une mère se mariait (qu'elle ait 26 ou 78 ans, peu importe), qu'elle ait des enfants et qu'elle meure. Ses enfants n'auraient toujours pas de statut déterminé. Ils n'appartiendraient à aucune bande.

**Le sénateur Lucier:** Ils feraient l'objet d'une discrimination de la part de la bande; aussi, ce que je veux savoir, c'est, si le projet de loi remédie à la discrimination au premier niveau et possiblement au deuxième, il perpétue à partir du troisième niveau. Est-ce ce que vous dites?

**Mme Sasakamoose:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après la question du sénateur Lucier et la réponse qu'on y a donnée, je croyais que la progéniture d'une mère ayant droit d'inscription sur une liste de bande aurait ce même droit. N'est-ce pas ce que tout le monde a compris?

**Le président:** La disposition pertinente du projet de loi C-31 est l'alinéa 6(1)f) qui reconnaît aux enfants le droit à l'inscription. Si la mère avait droit à l'inscription ou qu'elle était automatiquement rétablie dans ce droit (c'est à la page 4), mais qu'elle mourait avant l'adoption du projet de loi, ses enfants auraient les mêmes droits que si elle vivait encore, mais à cause du paragraphe (2) qui suit immédiatement après, ce droit ne s'appliquerait pas aux petits-enfants. Il y aurait donc encore une différence.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous parlons de la première génération, pas de la deuxième.

**Mme Sasakamoose:** Excusez-moi, je voulais dire si la mère vivait. Dans sa forme actuelle, le projet de loi permet aux femmes d'être rétablies dans leurs droits et à leurs enfants de faire une demande en ce sens.

**Le sénateur Lucier:** Mais leur demande n'est pas forcément acceptée.

**Mme Sasakamoose:** C'est exact, les bandes ne sont pas tenues de les accepter.



[Text]

**Senator Lucier:** What you are saying is that the band membership may decide that her children will not be members of the band.

**Ms. Sasakamoose:** That is right.

**Senator Stanbury:** As I understand it, the problem is that there is no assurance that the children will be accepted, and with the pressures that the bill puts on the band, if there is a shortage of resources, the likelihood is that the band will restrict its membership code to the point where it will try to exclude the number of people who might otherwise be thought to be legitimate candidates for membership in the band. The problem that several people have pointed out to us is that, in bands which do not have very much in the way of resources and often not enough to look after the people they now have, there will be resistance against increasing the number of members of the band because it will mean that they will have to provide or find resources for those other children. It sounds to me as though there would be a built-in resistance to any application by a child to become a member of the band.

**Ms. Sasakamoose:** I think that in reality if you look at most Indian communities today, and I am sure you are all aware of the social problems that are there because that has not been a well-kept secret, there are a number of bands which are just getting on their feet as far as administration goes. We are putting administration on those bands that are not equipped to handle it. They do not have resources like money, staff, or physical resources, and housing right now is a big priority in most communities. If we look at the priorities of the bands, administration would be a low priority with them because it is not really their problem.

**The Chairman:** Essentially, your position is that no matter what additional burden it would place on the bands, the fact is that the children and grandchildren, who are entitled, should be reinstated and the government should make financial arrangements to meet that?

**Ms. Sasakamoose:** They have to make financial arrangements to meet that. What is not really clear is the funding and in some cases the land. There are a number of bands that have a large land base and some that do not have any land base to speak of. I can see those bands really resisting reinstatement. I think it has been made quite clear by some bands that they do not want them back, period.

**Senator Stanbury:** It seems to me that that would be your explanation for saying the issue to be decided is that of Indian status and band registration prior to dealing with self-government, because you want these rules established before the entire control of the situation is thrown back to the bands.

**Ms. Sasakamoose:** Yes, we do.

**The Chairman:** My attention has been drawn to the provisions of clause 10 of the bill, which deals with band control of membership. Under subclause (3) it states:

[Traduction]

**Le sénateur Lucier:** En fait, vous dites que les membres de la bande peuvent décider que les enfants d'une femme ne sont pas membres de leur bande.

**Mme Sasakamoose:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Si je comprends bien, le problème tient au fait qu'il n'y a aucune assurance que les enfants seront acceptés et compte tenu des pressions que le projet de loi exerce sur la bande, s'il y a une pénurie de ressources, il est probable que la bande appliquera des normes d'admission suffisamment restrictives pour pouvoir exclure des personnes qui, autrement, seraient des candidats légitimes à l'inscription sur la liste de bande. Le problème que de nombreuses personnes nous ont souligné est que les bandes qui ne disposent pas de beaucoup de ressources et qui dans bien des cas n'en ont pas assez pour pourvoir aux besoins de leurs membres inscrits, hésiteront à accroître leur nombre parce qu'elles devront alors trouver de nouvelles ressources pour les enfants. Il me semble qu'il y aurait une résistance interne à toute demande d'inscription que présenterait un enfant.

**Mme Sasakamoose:** En réalité, si vous examinez la situation de la plupart des collectivités indiennes aujourd'hui, et je ne doute pas que vous soyez au courant des problèmes sociaux qu'elles connaissent car ce n'est un secret pour personne, il y a un bon nombre de bandes qui, administrativement parlant, se tirent, tant bien que mal, d'affaire. On impose des responsabilités administratives à ces bandes alors qu'elles n'ont pas les moyens de s'en acquitter. Elles ne disposent ni de l'argent, ni du personnel, ni des ressources matérielles nécessaires et dans la plupart des collectivités, c'est le droit au logement qui a priorité actuellement. Si on examine les priorités des bandes, on constate que l'administration se classe loin derrière.

**Le président:** Essentiellement, vous soutenez que peu importe le fardeau supplémentaire qui en résulte pour les bandes, les enfants et petits-enfants qui y ont droit devraient être réinscrits et que le gouvernement devrait en supporter les frais?

**Mme Sasakamoose:** Le gouvernement devrait prendre les dispositions financières nécessaires. Ce qui n'est pas clair, c'est la question du financement et dans certains cas la question des terres. Certaines bandes ont une base territoriale importante tandis que d'autres ne possèdent pas véritablement. Ces dernières résisteraient probablement à l'inscription de nouveaux membres. Je pense que certaines bandes ont indiqué clairement qu'elles ne veulent pas réintégrer ces personnes, un point c'est tout.

**Le sénateur Stanbury:** C'est sans doute pour cela que vous dites qu'il faut d'abord régler le problème des Indiens inscrits et des registres de bandes avant de résoudre celui de l'autonomie politique; vous voulez que ces règles soient établies avant que les bandes ne redeviennent les seuls maîtres de la situation.

**Mme Sasakamoose:** C'est en effet ce que nous voulons.

**Le président:** Les dispositions de l'article 10 du projet de loi, qui ont trait au pouvoir d'une bande de décider de l'appartenance à ses effectifs, ont retenu mon attention. Le paragraphe (3) se lit comme suit:



## [Text]

Membership rules established by a band under this section may not deprive any person of the right to have his name entered in the Band List for that band by reason only of a situation that existed or an action that was taken before the rules came into force.

Reading that together with the next subsection, it is not quite clear what the effect of that would be in terms of determining band membership or the code, generally.

Perhaps we will have to have an explanation of what the government wants to accomplish by those two clauses taken together.

**Senator Stanbury:** Subclause (4) deals with a person who is entitled to have his name entered in the Band List before the band assumes control. Is a child not entitled?

**The Chairman:** No.

**Senator Stanbury:** It merely has the opportunity to apply.

**The Chairman:** I do not understand what situation subclause (3) seeks to cover.

**Senator Marchand:** Muriel and Jo-Anne are friends of mine, and I would welcome them before the committee. Since we have had a number of discussions concerning this matter, I will not ask many questions, but I do want to thank them for their presentation to this Senate committee.

Could you perhaps, Muriel, clarify for us why you have stopped at second-generation offspring?

**Ms. Sasakamoose:** Being a politician, you have to negotiate. At one point we went at this with great gusto and thought everyone who was an Indian should be considered an Indian, but, in terms of trying to gain support from chiefs, we had to reach a bottom line.

**Senator Marchand:** Do you feel, by specifying second generation, you will cover everyone who is entitled to membership?

**Ms. Sasakamoose:** It will cover the majority. The Nuchatlaht Band, for instance, feels that any Nuchatlaht person is a Nuchatlaht person, but I would have to say that the Nuchatlaht would be an exceptional band.

**Senator Marchand:** But, in essence, you want back into membership all those people who are entitled to it?

**Ms. Sasakamoose:** Yes, any person that has an ancestral tie.

**Senator Marchand:** I just wanted to have your position clearly on the record.

**Senator Corbin:** I would like to ask the witnesses if they have an opinion to express with regard to the ultimate passage of this bill and what it would do, legally speaking, in terms of contestation before the courts. Would that not create an even greater problem and much more tension than already exists

## [Traduction]

Les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu du présent article ne peuvent priver quiconque du droit d'avoir son nom consigné dans la liste de la bande en raison uniquement d'un fait ou d'une mesure antérieurs à leur prise d'effet.

Si on lit ce paragraphe et celui qui suit, on ne saisit pas très clairement quels sont les effets de ces dispositions quand il s'agit de déterminer l'appartenance à une bande ou ses règles en général.

Nous devons peut-être nous faire expliquer ce que le gouvernement vise en proposant ces deux dispositions.

**Le sénateur Stanbury:** Le paragraphe (4) vise une personne qui a le droit que son nom soit inscrit sur la liste de bande avant que cette dernière n'en assume la responsabilité. Un enfant n'a-t-il pas ce droit?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Stanbury:** Il a simplement la possibilité de présenter une demande.

**Le président:** Je ne comprends pas à quelle situation s'applique ce paragraphe (3).

**Le sénateur Marchand:** Muriel et Jo-Anne sont des amies personnelles et je tiens à leur souhaiter la bienvenue au sein de notre comité. Comme nous avons déjà discuté de ce sujet à maintes reprises, je ne leur poserai pas de nombreuses questions; je veux toutefois les remercier d'avoir accepté de témoigner devant ce comité du Sénat.

Peut-être pourriez-vous, Muriel, nous préciser pourquoi vous vous en tenez aux enfants de la deuxième génération?

**Mme Sasakamoose:** En politique, il faut savoir négocier. A un certain moment, nous avions de grandes ambitions et pensions que tous les Indiens devaient être considérés comme tels, mais lorsqu'il s'est agi d'obtenir l'appui de nos chefs, nous avons dû faire certains compromis.

**Le sénateur Marchand:** Croyez-vous qu'en apportant cette précision quant à la deuxième génération, vous couvrirez tous ceux qui ont le droit d'appartenir à une bande?

**Mme Sasakamoose:** La majorité d'entre eux seront couverts. La bande Nuchatlaht par exemple, considère que tout Nuchatlaht est un des leurs; il faut toutefois dire que les Nuchatlaht sont une bande exceptionnelle.

**Le sénateur Marchand:** Mais fondamentalement, vous voulez que toutes les personnes qui y ont droit soient réintégrées comme membres?

**Mme Sasakamoose:** En effet, toute personne qui a un lien ancestral.

**Le sénateur Marchand:** Je voulais simplement que votre position soit consignée clairement dans le procès-verbal.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais demander aux témoins ce qu'elles pensent de l'adoption de ce projet de loi et si, à leur avis, il sera contesté devant les tribunaux. N'occasionnera-t-il pas un problème encore plus inextricable et des tensions encore plus graves que celles qui existent déjà entre les familles et les parents? Qu'en pensez-vous?

[Text]

between families and relatives? Do you have a point of view to express with respect to that question?

**Ms. Sasakamoose:** Are you asking me if there will be a lot of court cases?

**Senator Corbin:** Yes.

**Ms. Sasakamoose:** I think there will be. A number of women have already expressed their willingness to test the courts on this. I think the government has, for once, the opportunity to right a wrong and right it properly. We can no longer sit back and accept band-aid approaches to things that determine our lives.

I believe that this is a federal responsibility. Our rights were taken away, not by the Indian people of Canada, but by the federal government, and that government has to live up to its obligations by righting that wrong. I do not feel it is a responsibility of our people to do that.

If our people had written the membership codes, there would be no discrimination against our women now. When we had our own laws, that was very clear. We have gotten away from that over the last 100 years.

It would be very hard for a lot of our people who have not lived the cultural, traditional way to go back to that because, in 1985, we are at the computer age and people are thinking along those lines. Not all of them, but many of them are thinking of the administration, the dollars, the land base, and so on. They are not thinking about who we were, who we are and who we should be.

**Senator Corbin:** Thank you.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would thank you very much for your presentation.

**Ms. Sasakamoose:** I would like to thank you for having given us this opportunity. I wish you much success in your deliberations. I must say, however, that you have a pretty tough job before you.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have before us representatives of the Native Council of Canada (Alberta), Ms. Doris Ronnenberg, President, and Mr. Gordon Belcourt, Vice-President.

I understand, Ms. Ronnenberg, that you are experiencing some difficulty in getting your brief photocopied but that you are prepared to start with an oral presentation.

**Ms. Doris Ronnenberg, President, Native Council of Canada (Alberta):** That is right, Madam Chairman. The photocopy machine at the place where we had the brief prepared broke down, so we took it somewhere else, and the photocopy machine broke down at that location. It is now at a third place for photocopying.

**Senator Nurgitz:** It must be something you are trying to say in the brief.

[Traduction]

**Mme Sasakamoose:** Me demandez-vous s'il y aura beaucoup de causes portées devant les tribunaux?

**Le sénateur Corbin:** Oui.

**Mme Sasakamoose:** Je pense qu'il y en aura beaucoup. De nombreuses femmes ont déjà indiqué qu'elles comptaient saisir les tribunaux de la question. Je pense que, pour une fois, le gouvernement a l'occasion de réparer une injustice et de le faire convenablement. Nous ne pouvons plus rester là à attendre et accepter ces expédients lorsqu'il s'agit de questions capitales pour nos vies.

Je crois que le gouvernement fédéral a une responsabilité. Nos droits nous ont été enlevés, non pas par les autochtones du Canada, mais par le gouvernement fédéral; celui-ci doit donc respecter ses obligations en réparant ces injustices. Je ne crois pas que ce soit là une responsabilité qui incombe à notre nation.

Si les règles régissant l'appartenance aux bandes avaient été écrites par notre nation, il n'y aurait pas de discrimination à l'égard des femmes autochtones actuellement. Lorsque nous avions nos propres lois, tout était très limpide. Or, il en va autrement depuis une centaine d'années.

Il serait très difficile pour de nombreux Indiens qui n'ont pas vécu selon la culture et la tradition de leur peuple d'y revenir parce que, en 1985, nous sommes à l'ère de l'ordinateur et que les gens fonctionnent à l'heure de l'information. Pas la totalité, mais bon nombre d'entre eux pensent en termes d'administration, de dollars, de base foncière, etc. Ils ne pensent pas à ce que nous avons été, à ce que nous sommes et à ce que nous devrions être.

**Le sénateur Corbin:** Je vous remercie.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y ait d'autres questions. Aussi, je vous remercie infiniment de votre témoignage.

**Mme Sasakamoose:** Je tiens à vous remercier de nous avoir donné la possibilité de faire connaître notre point de vue. J'espère que vos travaux seront couronnés de succès. Je dois toutefois dire que la tâche qui vous incombe n'est pas facile.

**Des voix:** Bravo.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons maintenant devant nous des représentants du Conseil des autochtones du Canada (Alberta), soit Mme Doris Ronnenberg, présidente, et M. Gordon Belcourt, vice-président.

Je crois savoir, Mme Ronnenberg, que vous avez eu certaines difficultés à faire photocopier votre mémoire, mais que vous êtes prête à commencer par un exposé oral.

**Mme Doris Ronnenberg, présidente, Conseil des autochtones du Canada (Alberta):** C'est exact, madame le président. La photocopieuse à l'endroit où nous avons préparé notre mémoire est tombée en panne; nous avons alors recouru à un autre appareil à photocopier qui lui aussi est défectueux. Nous en sommes maintenant à notre troisième essai pour la photocopie.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela doit venir de certains propos contenus dans votre mémoire.



[Text]

**Ms. Ronnenberg:** Yes. We are expecting it to be delivered here shortly.

**The Chairman:** We can circulate it once it gets here.

Perhaps you could now proceed with your oral presentation.

**Ms. Ronnenberg:** Thank you, Madam Chairman. Our brief is three pages in length, double spaced, and represents a condensed version of the submission we made to the House of Commons Standing Committee on Indian Affairs. In our brief, we focus on the specific areas of concern that we have, in particular some areas of unfair enfranchisement and new resourcing and lands for bands. It will be expanded in those areas.

Basically, our position on Bill C-31 is that it should be fair. We are stressing Mr. Crombie's comment to the effect that he wants a "fair bill." We want the bill to be fair to the women who are going to be reinstated and to everyone concerned. We would like sexual discrimination to be addressed once and for all. We do not believe there should be any legislated sexual discrimination. Like the previous group before you, we would like the woman, her children, and her grandchildren to be reinstated.

**Senator Marchand:** You are speaking now of band membership?

**Ms. Ronnenberg:** Yes.

**The Chairman:** Automatic reinstatement for all generations.

**Ms. Ronnenberg:** Yes, automatic reinstatement. We share the feeling that mothers and children should not be separated, and the same applies to grandchildren. The native people have strong family units. There has been enough division in the past. We would now like to see a healing process.

We would like to see the inclusion of the Charter of Rights within Bill C-31. I know it is implicit. We would like it to be explicit.

**Senator Nurgitz:** When you say "Charter of Rights," you are speaking of the Charter of Rights and Freedoms?

**Ms. Ronnenberg:** The Charter of Rights and Freedoms, yes.

The four aboriginal organizations have agreed to that, as have the national political parties. Since it is something that has wide agreement, we feel there should be explicit mention of it in Bill C-31.

We are also cognizant of the fact that Bill C-31, as it is drafted now, could pass through the house. But of course it has to pass through the Senate as well. Hopefully, you will speak for the issues of concern that we have.

Our approach has been quite mechanistic. If the bill were to pass the way it reads now, we would want to have certain mechanisms put in place so that there could be the broadest

[Traduction]

**Mme Ronnenberg:** En effet. Blague à part, le mémoire devrait nous être livré ici sous peu.

**Le président:** Nous pourrions le distribuer dès que nous le recevrons.

Peut-être pourriez-vous commencer dès maintenant votre présentation orale?

**Mme Ronnenberg:** Je vous remercie, madame le président. Notre mémoire compte trois pages à double interligne et est un résumé de notre témoignage devant le Comité permanent des affaires indiennes de la Chambre des communes. Il est surtout axé sur certaines de nos préoccupations, notamment les cas d'émancipation inéquitable et l'attribution de nouvelles ressources et de nouvelles terres pour les bandes. Ce sont ces questions qui y sont particulièrement abordées.

Fondamentalement, nous estimons que le projet de loi C-31 devrait être juste. Il y a d'ailleurs lieu de rappeler une déclaration de M. Crombie, qui a dit vouloir un projet de loi équitable. Nous voulons nous aussi que le projet de loi soit équitable pour les femmes qui seront réintégrées et pour toutes les personnes concernées. Nous aimerions en finir une fois pour toutes avec la discrimination sexuelle. Nous estimons que ce type de discrimination ne devrait pas être entériné par la loi. Comme le groupe qui nous a précédé, nous aimerions que les femmes, leurs enfants et leurs petits-enfants soient réintégrés.

**Le sénateur Marchand:** Parlez-vous maintenant de l'appartenance à une bande?

**Mme Ronnenberg:** En effet.

**Le président:** D'une réintégration automatique pour toutes les générations?

**Mme Ronnenberg:** Oui, d'une réintégration automatique. Nous estimons que les mères, leurs enfants et leurs petits-enfants ne doivent pas être séparés. La cellule familiale a une importance capitale pour les autochtones. Il y a eu suffisamment de divisions dans le passé. Nous aimerions maintenant que cela cesse.

Nous souhaitons que la Charte des droits soit incluse dans le projet de loi C-31. Je sais qu'elle l'est implicitement, mais nous voudrions qu'elle le soit de façon explicite.

**Le sénateur Nurgitz:** Lorsque vous mentionnez la «charte des droits», vous parlez de la Charte des droits et libertés?

**Mme Ronnenberg:** De la Charte des droits et libertés, en effet.

Les quatre associations autochtones se sont entendues sur ce point, tout comme les partis politiques nationaux. Puisque c'est là un point sur lequel un grand nombre de personnes s'entendent, nous croyons qu'il faut le mentionner explicitement dans le projet de loi C-31.

Nous sommes aussi conscients du fait que le projet de loi C-31 pourrait être adopté dans sa forme actuelle par les Communes. Toutefois, comme il doit aussi recevoir l'assentiment du Sénat, nous espérons que vous ferez part de nos préoccupations à ses représentants.

Nous avons opté pour une approche assez pragmatique. Au cas où le projet de loi serait adopté dans sa forme actuelle, nous voudrions mettre en place certains mécanismes de sorte



[Text]

possible choices for people through those mechanisms, and one of those would be the explicit mention of the Charter in the bill. That ties into section 15.

I mentioned the reinstatement of status. We want that for the woman, for her children and grandchildren. We also want to address the area of unfair enfranchisement. We did not do that specifically in our presentation. There will be a copy of that with our short presentation.

**The Chairman:** Could you explain that more fully? What do you mean by "unfair enfranchisement"? Are you taking exception to some of the sections in Bill C-31, or are you saying that you do not think it goes far enough, or both?

**Ms. Ronnenberg:** Our organization in Alberta had developed different categories of non-status, and we came up with 17 different categories. There were a great deal more but we lumped some of them together. We noticed that in Bill C-31 there were very few of them that it addressed.

**The Chairman:** There are 17 different—

**Ms. Ronnenberg:** Different types of non-status. So we will be tabling that together with our paper. It is not only a question of section 12(1)(b); there is also section 109.

There were changes to the act between 1951 and 1956, involving the issue of a treaty or status mother and a non-Indian father. He could be a full blood Indian, but a non-registered Indian. That issue was non-status, even though the mother was status under the treaty. So that is one category.

We feel that unfair enfranchisement should include those descendants of people who were voluntarily enfranchised, because they had no say when their parents enfranchised, and, in many cases, the people who were enfranchised did not fully realize what they were signing when they signed their enfranchisement papers. So we believe that issue should be addressed.

Bill C-31 did not look at the residence of people in foreign countries for five years. Of course, that will be in the United States. If you were out of the country for five years, you could lose your status. That specifically was not addressed in Bill C-31. It did mention the receipt of a university degree or admission to a profession or to the ministry. It included those people, and we are happy about that.

Then there is the voluntary enfranchisement of whole bands. We have the unique situation in Alberta where whole bands were enfranchised or amalgamated. Michel Band is one and Caribou Band is another. They were struck out through order in council. So the descendants of those should be addressed.

**Senator Nurgitz:** Is there permission for reinstituting a struck-out band, much as there is in a corporate status where—

**The Chairman:** Reviving.

[Traduction]

que notre peuple ait le plus de recours possibles; or, une façon de le faire est de mentionner explicitement la Charte dans le projet de loi, de faire état de l'article 15.

J'ai parlé de la réintégration des femmes, de leurs enfants et de leurs petits-enfants. Nous voulons aussi régler la question de l'émancipation inéquitable. Il n'en a pas été question spécifiquement dans notre exposé, mais nous vous distribuerons quelque chose à ce sujet avec le résumé de notre présentation.

**Le président:** Pourriez-vous nous donner plus de précisions? Qu'entendez-vous par «émancipation inéquitable»? Êtes-vous en désaccord avec certaines dispositions du projet de loi C-31, estimez-vous qu'il ne va pas assez loin, ou les deux?

**Mme Ronnenberg:** Notre association en Alberta a relevé diverses catégories de personnes non inscrites; nous en avons relevé 17 différentes. Il y en avait beaucoup plus, mais nous en avons regroupé quelques-unes. Cela dit, nous avons constaté que très peu d'entre elles sont visées dans le projet de loi C-31.

**Le président:** Il y a 17 différents—

**Mme Ronnenberg:** Différents types de personnes non inscrites. Nous vous remettrons d'ailleurs un document à ce sujet avec notre mémoire. Il n'y a pas seulement les cas qui concernent l'alinéa 12(1)b); il y a aussi ceux qui ont trait à l'article 109.

En vertu de modifications apportées à la loi entre 1951 et 1956, l'enfant né d'une Indienne inscrite ou assujettie à un traité et d'un non-Indien pouvait être un Indien de race pure, mais un Indien non inscrit. Même si la mère était inscrite ou assujettie à un traité, l'enfant lui n'était pas inscrit. C'est là un cas.

Par ailleurs, les descendants de personnes qui se sont émancipées volontairement devraient, à notre avis, être considérées comme des personnes émancipées injustement, du fait qu'ils n'ont pas eu leur mot à dire lorsque leurs parents se sont émancipés et que, dans bon nombre de cas, les personnes qui ont opté pour l'émancipation n'ont pas réalisé pleinement ce à quoi elles s'engageaient en signant les documents. Nous estimons donc qu'il faut prévoir des dispositions à cet égard.

En outre, dans le projet de loi C-31, il n'est pas question des personnes qui ont résidé à l'étranger pendant cinq ans, aux États-Unis, il va sans dire. En résidant à l'extérieur du pays pendant cinq ans, vous pouviez perdre votre statut. Or, rien n'est prévu dans le projet de loi C-31 à l'égard de ces cas particuliers. Il y est toutefois question de l'obtention d'un diplôme universitaire ou de l'admission au sein d'un corps professionnel ou comme ministre du culte et nous nous en réjouissons.

Il y a aussi les cas d'émancipation volontaire de bandes entières. Cette situation unique s'est produite en Alberta: des bandes complètes ont été émancipées ou fusionnées. C'est le cas de la bande Michel et de la bande Caribou. Elles ont été radiées par le biais d'un décret du conseil. Il faudrait prévoir des dispositions pour leurs descendants.

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-on rétablir une bande qui a été radiée, comme un corps constitué où . . .

**Le président:** La revalider, quoi.

[Text]

**Senator Nurgitz:** Yes, letters of revival.

**Senator Marchand:** C-31 deals with that. There is provision for new bands, which, no doubt, is just housekeeping. There have been new bands formed in the past through order in council, and I guess the Michel Band disappeared through order in council.

**Ms. Ronnenberg:** Yes, the whole band.

**Senator Marchand:** That was under the enfranchisement sections. There was no provision in the old act for the reinstatement of any people who wrongly lost membership, or membership of any kind. There was no way of getting back unless you were an existing band member.

**Ms. Ronnenberg:** We have those people. We also have the situation in Alberta of the isolated communities. You have heard of Lubicon Lake in the newspapers. Glen Cache is another area. Those people were never registered as Indian people at the time of the treaty cards—I say “treaty” because I come from a totally treaty province. So we refer to people as “treaties”. They were never given treaty cards. So the descendants of those people are not addressed in this bill.

There are also people like myself. I am not registered as a person, and so I am not even non-status. I am not even a person. Therefore we have to address the fact of delayed birth registrations. At that point they become non-status Indians, which is a little bit further back than non-status. That category has to be addressed also.

Also, in about 1943, in northeastern Alberta a great many people were expelled for different reasons. We had the McCrimmon Commission. I believe that those people have to be addressed, become some of them do not know why they were expelled. There was an expulsion of a good many people.

**The Chairman:** Of particular people from certain bands or entire bands?

**Ms. Ronnenberg:** A few from different bands. In some cases it involved a great many people, and some of their descendants live in the isolated communities.

**The Chairman:** They were expelled from bands and also from the territory?

**Ms. Ronnenberg:** They were expelled from treaty status. They became non-status Indians through the McCrimmon Commission. So that also has to be addressed. Bill C-47 dealt with the descendants of those people who took scrip. I notice that Bill C-31 does not deal with that. We felt that should be dealt with also.

I went through the 17 different types very quickly. There are individual types within each category. We worked from 38 different types and we grouped some of them together. There

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** C'est cela.

**Le sénateur Marchand:** Il est question de cela dans le projet de loi C-31. Il y a pour les nouvelles bandes une disposition qui est sans aucun doute de nature administrative. De nouvelles bandes ont été formées dans le passé par le biais de décrets du conseil, et je pense que la bande Michel a été radiée de cette façon.

**Mme Ronnenberg:** En effet, la bande toute entière.

**Le sénateur Marchand:** Cela s'est fait en vertu des articles régissant l'émancipation. Du reste, l'ancienne loi ne contenait aucune disposition pour la réintégration des personnes ayant perdu injustement leur statut de membre. Il n'y avait aucune façon d'être réintégré à moins d'être membre d'une bande existante.

**Mme Ronnenberg:** C'est le cas de certains de nos membres. Il y a aussi le cas des collectivités isolées en Alberta. Vous avez sans doute lu des articles au sujet de Lubicon Lake dans les journaux. Ou encore de Glen Cache. Les personnes de ces régions n'ont jamais été enregistrées à titre d'Indiens à l'époque des cartes de traité, — je parle des traités parce que je viens d'une province totalement régie par des traités. C'est pourquoi nous parlons de ceux qui sont assujettis à des traités. Ces personnes n'ont jamais reçu de cartes de traité. Aussi, rien dans le projet de loi n'est prévu pour leurs descendants.

Il y a aussi les personnes comme moi. Étant donné que je ne suis pas enregistrée, je ne suis même pas une Indienne non inscrite. Je ne suis même pas une personne. Il faut prendre en considération les naissances déclarées tardivement. Ces personnes deviennent des Indiens non inscrits, ce qui est un peu mieux que de ne pas avoir de statut. Il faut aussi s'occuper de ces cas.

En outre, vers 1943, de nombreuses personnes ont été expulsées du nord-est de l'Alberta pour différentes raisons. Il y a eu la commission McCrimmon. Je pense qu'il faut se pencher sur le cas de ces personnes, parce que certaines d'entre elles ne savent même pas pourquoi elles ont été expulsées. Or, cette expulsion a touché de nombreuses personnes.

**Le président:** Des personnes appartenant à certaines bandes ou des bandes entières?

**Mme Ronnenberg:** Des personnes de différentes bandes. Dans certains cas, un très grand nombre de personnes ont été touchées. Certains de leurs descendants vivent maintenant dans des communautés isolées.

**Le président:** Elles ont été expulsées des bandes et aussi du territoire?

**Mme Ronnenberg:** Elles ont été exclues des traités. Elles sont devenues des Indiens non inscrits, par suite de la commission McCrimmon. Il faut donc aussi prévoir des dispositions à cet égard. Le projet de loi C-47 traitait des descendants des personnes qui ont accepté des titres provisoires. Je constate que le projet de loi C-31 n'en fait pas mention. Or, nous estimons qu'il devrait aussi traiter de cette question.

J'ai fait un très bref survol des 17 catégories. Chacune se subdivise en sous-catégories. Il y en a 38 différentes; nous en avons regroupé quelques-unes. Il y a certains cas plus scanda-



[Text]

were some that were more offensive, which we did not deal with. Some people were dropped from treaty status through moral reasons, and we have not dealt with the more offensive types.

**The Chairman:** Who made the decisions on those?

**Ms. Ronnenberg:** I guess Indian Affairs, or the Indian agent. We used to have an Indian agent in those days. We are recommending that for those people who did not get treaty status, or who were never registered, there should be some kind of a national commission, where our parent body and the federal government would be represented. This situation is not unique to Alberta. It exists in other provinces. That commission would deal specifically with those people who were never registered, or even those groups who, through the McCrimmon Commission, were wrongly enfranchised for whatever reason. Some do not know why they were turfed off the reserve. I spoke to a man from the Faust area. He was a well-to-do farmer in the band and was given two hours to get off the reserve.

**Senator Nurgitz:** By whom?

**Ms. Ronnenberg:** Indian Affairs. He was allowed to take his clothing and personal possessions. He had a team of horses and wagon on which he loaded his personal possessions. But that was all he was allowed to take. He had to leave his farm equipment, his cattle, his chickens and his home. That is what the McCrimmon Commission did.

**The Chairman:** I am not aware of the McCrimmon Commission. Can you tell me what its terms of reference were? What kind of mandate did this commission have and from whom did it get it?

**Ms. Ronnenberg:** I do not have any of the documentation on the commission, and my technician, who is aware of the legalities surrounding it, is not here. However, it must have had authority from the federal government, in particular, the Department of Indian Affairs.

**Senator Nurgitz:** Is there a written report somewhere?

**Ms. Ronnenberg:** There should be.

**The Chairman:** We will look into it.

**Ms. Ronnenberg:** Our recommendation is that there be some kind of commission to address those groups alone.

While we are dealing with groups, I would like Mr. Gordon Belcourt to tell you about his specific area. He comes from an amalgamated band.

**Mr. Gordon Belcourt, Vice-President, Native Council of Canada (Alberta):** I was born and raised in a hamlet called Lac Ste Anne, Alberta, which was surrounded mostly by native people on reserves. My direct ancestry goes back to the Pass-Pass Chase Band, which occupied what is today South Edmonton. They amalgamated with the Enoch Band which is on the west side of Edmonton. According to the amalgamation agreement, the descendants of the Pass-Pass Chase Band were to receive the same benefits as the Enoch Band, but I have

[Traduction]

eux que nous n'avons pas abordés. Ainsi, des personnes ont été exclues des traités pour des raisons morales. Nous n'avons pas parlé des injustices les plus criantes.

**Le président:** Qui a pris les décisions dans ces cas?

**Mme Ronnenberg:** Je pense que ce sont les Affaires indiennes ou l'agent délégué auprès des Indiens. A l'époque, un agent était en effet délégué auprès des Indiens. Quoi qu'il en soit, pour des personnes qui ne sont pas assujetties à un traité ou qui n'ont jamais été enregistrées, nous recommandons la mise sur pied d'une commission nationale qui comporterait des représentants de notre association et du gouvernement fédéral. Cette situation n'est pas unique à l'Alberta. Elle existe dans d'autres provinces. Cette commission examinerait particulièrement le cas de ceux qui n'ont jamais été inscrits, ou même des groupes qui, à cause de la commission McCrimmon, ont été émancipés à tort pour quelque raison que ce soit. Certains ne savent pas pourquoi ils ont été exclus de leur réserve. J'ai parlé à un homme de la région de Faust, agriculteur prospère au sein de la bande, qui s'est vu accorder deux heures pour quitter la réserve.

**Le sénateur Nurgitz:** Par qui?

**Mme Ronnenberg:** Les Affaires indiennes. Il a été autorisé à emporter ses vêtements et ses biens personnels. Il avait une paire de chevaux et un chariot qu'il a chargé avec ses biens personnels. Mais c'est tout ce qu'il a pu emporter. Il a dû abandonner son matériel agricole, son bétail, ses poulets et sa maison. Voilà ce que la commission McCrimmon a fait.

**Le président:** Je ne connais pas cette commission McCrimmon. Pouvez-vous me donner quelques précisions à son sujet? Quelle sorte de mandat avait-elle et de qui l'avait-elle obtenu?

**Mme Ronnenberg:** Je n'ai aucune documentation sur elle et mon spécialiste qui en connaît bien les tenants et aboutissants, n'est pas ici. Toutefois, elle devait être une créature du gouvernement fédéral, et donc du ministère des Affaires indiennes.

**Le sénateur Nurgitz:** Existe-t-il un rapport écrit quelque part?

**Mme Ronnenberg:** Ça devrait.

**Le président:** Nous examinerons cela.

**Mme Ronnenberg:** Nous recommandons la création d'une commission qui se pencherait sur le sort de ces groupes.

Acet égard, j'aimerais que M. Gordon Belcourt vous parle de sa région. Il vient d'une bande fusionnée.

**M. Gordon Belcourt, vice-président, Conseil des autochtones du Canada (Alberta):** Je suis né et j'ai été élevé dans un hameau nommé Lac Sainte-Anne, en Alberta, qui est entouré surtout par des réserves indiennes. La famille de mon père faisait partie de la bande Pass-Pass Chase qui occupait ce qui est aujourd'hui le secteur sud d'Edmonton. Cette bande s'est fusionnée avec la bande Enoch, établie dans le secteur ouest d'Edmonton. Selon l'accord de fusion, les descendants de la bande Pass-Pass Chase devaient jouir des mêmes privilèges



[Text]

received nothing. I cannot get a membership in the Enoch Band. Where do I go from here? It seems that whatever I do I am blocked. I shall table the agreement when it gets here, which will show that what I say is true.

My wife is a direct descendent of Chief Ermineskin from the Ermineskin Band in Hobbema. Her father is a direct descendent of the band on the Saddle Lake Reserve. The reason that she cannot get status is because of this scrip, which was put together in 1885 or 1894. Her grandparents took scrip and the children lost their status. I know that her mother will be reinstated by the Hobbema Band, if this bill passes, because she was a treaty Indian.

**Senator Lucier:** Mr. Belcourt, has the agreement you referred to ever been tested in the courts?

**Mr. Belcourt:** No it has not. Until recently, I did not understand the significance of the document. It is only lately that I realized that I have a good case to take to court. I wanted to bring it before this committee to see what direction you can give me, because legal action in the courts costs a lot of money.

**Senator Lucier:** It might be worth a lot, too.

**Mr. Belcourt:** That is true.

**The Chairman:** It would be difficult for us to give you any advice, but we are certainly interested in seeing the document.

**Mr. Belcourt:** I will gladly table it as soon as it arrives.

**Senator Marchand:** I am sure that you are aware of some of the statements made by other groups who have appeared before the committee, including some representatives from Alberta regarding their desire not to have women reinstated in their bands.

**Ms. Ronnenberg:** We are aware of some of them, yes.

**Senator Marchand:** You probably read Mr. Eugene Steinhaur's statement to the effect that he thought there might be violence in his band at Saddle Lake if women were reinstated.

First, I would like to know something about your organization. Are you part of the Native Council of Canada and how many people do you represent?

**Ms. Ronnenberg:** We are the Alberta affiliate of the Native Council of Canada and, according to the most recent census, we represent some 9000 non-status Indians in the province. We believe that there are a great deal more Indians than the 9000, but we have to abide by what the census tells us.

**Senator Marchand:** The reason I mention this statement made by Eugene Steinhaur and other bands, to the effect that they do not want women to come back into the bands, is that I would like to know how widespread that view is in Alberta and how deeply it is felt by the band membership. Often you get leaders saying one thing, but at the band level they are saying

[Traduction]

que ceux de la bande Enoch, mais je n'ai rien reçu. Je ne peux pas devenir membre de la bande Enoch. Que puis-je faire? Il me semble que je ne peux plus aller nulle part. Dès que nous en aurons un exemplaire, je déposerai cet accord, qui vous démontrera que je dis la vérité.

Ma femme est une descendante directe du chef Ermineskin de la bande Ermineskin d'Hobbema. Quant à son père, il descend directement de la bande de la réserve de Saddle Lake. Ma femme ne peut obtenir le statut d'Indienne à cause de ce document rédigé en 1885 ou 1894. Ses grands-parents l'ont accepté et leurs enfants ont perdu leur statut. Toutefois, je sais que sa mère sera réintégrée par la bande Hobbema si ce projet de loi est adopté parce qu'elle était une Indienne assujettie à un traité.

**Le sénateur Lucier:** Monsieur Belcourt, l'accord dont vous faites état a-t-il jamais fait l'objet d'un jugement du tribunal?

**M. Belcourt:** Non. Jusqu'à récemment, je ne comprenais pas l'importance de ce document. Ce n'est que ces derniers temps que je me suis rendu compte que j'avais une bonne cause à présenter devant le tribunal. Je voulais la présenter devant le comité pour connaître ce que vous pourriez me proposer, parce que les procédures judiciaires coûtent très cher.

**Le sénateur Lucier:** Elles peuvent rapporter beaucoup, aussi.

**M. Belcourt:** C'est exact.

**Le président:** Il serait difficile pour nous de vous donner des conseils, mais nous serions certainement intéressés à examiner ce document.

**M. Belcourt:** Je serai heureux de le déposer dès que je l'aurai.

**Le sénateur Marchand:** Je suis certain que vous connaissez certaines des déclarations faites par d'autres groupes qui ont comparu devant le comité, y compris certains représentants de l'Alberta qui ne veulent pas que les femmes soient réintégrées dans leurs bandes.

**Mme Ronnenberg:** Oui, nous sommes au courant de certaines de ces déclarations.

**Le sénateur Marchand:** Vous avez probablement lu la déclaration de M. Eugene Steinhaur selon laquelle il pourrait y avoir de la violence au sein de la bande de Saddle Lake si les femmes étaient réintégrées.

Je voudrais d'abord que vous me parliez de votre organisme. Faites-vous partie du Conseil des autochtones du Canada et combien de personnes représentez-vous?

**Mme Ronnenberg:** Nous sommes la section albertaine du Conseil des autochtones du Canada et, selon le plus récent recensement, nous représentons quelque 9 000 Indiens non inscrits dans cette province. Nous estimons que nous sommes beaucoup plus, mais nous devons utiliser les chiffres du recensement.

**Le sénateur Marchand:** La raison pour laquelle j'ai fait état de la déclaration de M. Eugene Steinhaur et d'autres bandes selon laquelle celles-ci ne veulent pas réintégrer les femmes, c'est que j'aimerais savoir jusqu'à quel point cette opinion est répandue en Alberta et est partagée par les membres des bandes indiennes. En effet, il arrive souvent que les dirigeants

[Text]

quite another thing. When you dig below the surface you find all kinds of other things that refer to the realities of life in native communities. What is your perception of the situation at that level?

**Ms. Ronnenberg:** I find in Alberta that the people who are most vocal against reinstatement and against sexual equality are those who are members of bands that have money and resources. We find that many of the poorer bands are quite receptive to the idea. Our stand has always been that it is incumbent upon the federal government to expand resources to accommodate those people who will be returning. In many cases all that is involved is a reallocation of money. It is not new money. I think it is important that this legislation indicate that new land will be available if it is necessary. You said that there is a mechanism in place but I think it has to be expanded. There are no lands available for new bands or expanding bands.

I realize that I have not answered your question directly, but I am a politician, too.

**Senator Marchand:** I realize that it is a difficult question but I thought you might be able to shed some light on it for us. It would be helpful, because the members of the committee are quite taken aback by it all. We are really trying to understand how widespread this attitude is and how deeply felt it might be. I asked a direct question of a particular witness and he told me in no uncertain terms that they do not want these people back. He said that they had made their choice and that they knew what they were doing when they married white people. I am simply trying to get an understanding of the situation.

I shall tell you how I feel. As you know I am a band member and I feel very strongly that all women and their descendants should be entitled to return to their bands and receive band membership. In a sense, there is really nothing to it except band control, because these people were band members before and we are proposing to bring them back in. It is not as if they are new Indians who have sort of dropped out of the sky and are being brought into membership of the band. That would not make any sense. They were band members who were wrongly deprived of their citizenship, and so it is a pretty plain thing as far as I am concerned.

I also understand that, because of the resulting split in resources, there must be more land. In fact, in British Columbia, we have needed more land for many years.

However, I agree it is fundamental and very important right now to have the women's right reinstated, and forget about the money and forget about the land and all of those other things. Let us correct the wrong that the women have suffered. I am certainly in agreement with that idea. Is that the position you take? Do I understand that that is where you are coming from as well?

[Traduction]

disent une chose, mais que la base dit une tout autre chose. Lorsque vous grattez un peu la surface, vous découvrez bien d'autres réalités de la vie dans les collectivités indiennes. Quelle est votre perception de la situation à ce niveau?

**Mme Ronnenberg:** Je pense qu'en Alberta, ceux qui s'élèvent le plus contre la réintégration et l'égalité sexuelle sont les membres des bandes riches. Nous constatons que plusieurs bandes pauvres sont très favorables à cette idée. Nous avons toujours prétendu qu'il incombe au gouvernement fédéral d'augmenter les ressources pour en mettre à la disposition de ceux qui seront réintégrés. Dans bien des cas, il ne s'agit que d'une réaffectation de fonds, pas de nouvel argent. A mon avis, il importe que le projet de loi précise que de nouvelles terres seront mises à la disposition de ceux qui seront réintégrés si cela est nécessaire. Vous avez déclaré qu'un mécanisme a déjà été prévu, mais j'estime qu'il doit être plus important. Il n'y a plus de nouvelles terres disponibles pour les nouvelles bandes ou pour les bandes qui s'agrandissent.

Je n'ai peut-être pas répondu directement à votre question, mais moi aussi, je fais de la politique.

**Le sénateur Marchand:** Je me rends compte que c'est une question difficile, mais je crois que vous êtes en mesure de jeter un peu de lumière sur cette affaire. Ce serait utile parce que les membres du comité ne comprennent plus très bien ce qui se passe. Nous essayons sincèrement de comprendre jusqu'à quel point cette attitude est répandue et partagée. J'ai posé une question directe à un certain témoin, et il m'a répondu en termes non équivoques que les groupes qu'il représente ne veulent pas réintégrer ces personnes. Il m'a dit que ces femmes avaient fait leur choix et qu'elles savaient ce qu'elles faisaient lorsqu'elles se sont mariées avec des Blancs. J'essaie simplement de comprendre la situation.

Je vais vous dire ce que je ressens. Comme vous le savez, je suis membre d'une bande et je suis absolument convaincu que toutes les femmes et tous leurs descendants devraient avoir le droit de revenir dans leurs réserves et d'être réintégrés par leurs bandes. En un sens, il n'y a rien de compliqué là-dedans sauf en ce qui concerne le contrôle des bandes, puisqu'il s'agit de personnes qui étaient déjà membres de bandes, et que nous proposons de les réintégrer. Ce n'est pas comme s'il s'agissait de nouveaux Indiens qui seraient surgis de nulle part et qui seraient intégrés aux bandes. Cela n'aurait aucun sens. Il s'agit de membres de bandes qui ont été injustement privés de leur droit d'appartenance et la chose est très claire en ce qui me concerne.

Je comprends également que le partage subséquent des ressources exigera que de nouvelles terres soient accordées aux Indiens. En fait, en Colombie-Britannique, nous réclamons de nouvelles terres depuis des années.

Toutefois, je suis d'accord qu'il est fondamental et très important de rétablir immédiatement les droits des femmes, quitte à revenir plus tard sur les questions d'argent, les terres et tout le reste. Corrigeons le tort que les femmes ont subi. Je suis absolument d'accord. Est-ce votre position? Dois-je comprendre que vous partagez ce sentiment?



[Text]

**Ms. Ronnenberg:** Yes, we are. We also would like to state that we are in favour of self-government and membership.

**Senator Marchand:** So am I, but that is a separate issue.

**Ms. Ronnenberg:** But only after all the nation is together. It is our feeling that the period from 1968, the time of the first Indian Act, through 1978, ten years later, when section 12(1)(b) was addressed, was when we started losing part of our Indian nations, and then, through successive changes to the Indian Act in other areas, we lost more. Therefore I think that all of these people must be brought together. They are Indian. We both certainly look Indian and that is who we are, and we feel very strongly about that.

Then, if the self-government concept is accepted, the Indian people themselves can decide their future, through putting together all of their nations.

**Senator Stanbury:** Just on the last point you were making, Ms. Ronnenberg, that you wanted to bring the whole nation together, it sounded to me as though your proposal for doing that, in addition, perhaps, to some legislative action, would be to have a commission deal with all of these odd things that have happened in the past, it would permit the reinstatement of people who might have some claim under these different happenings.

The suggestion was made to us last week that the best way of tackling the business of bringing everybody back together would be to have a constitutional definition of native peoples that gives several alternative ways of determining whether a person is an Indian. One of those suggested ways is by blood; another is by band determination and I have forgotten the third one. In any event, several alternatives were offered because of the different practices in vogue across the country.

It seems to me that your solution of a commission would take a great deal of time and be very expensive, because everybody would need to make their own representations. It seems to me that that would be a rather awkward way of doing things. Perhaps it would be possible to do it in one fell swoop by arriving at some constitutional definition of native peoples. Does that seem like a practical suggestion to you?

**Ms. Ronnenberg:** We were thinking in terms of a statutory review mechanism with a two-year review time. This is what we were looking at, as you will see from our brief.

**Senator Stanbury:** It sounded to me like a very complicated set of circumstances that you were describing. Could all of these matters be dealt with in that fashion?

**Ms. Ronnenberg:** If one does not have some kind of commission, then the expensive costs of legal action are left with the individual, who is very poor.

**Senator Stanbury:** I see.

**Ms. Ronnenberg:** Therefore, if there is not some kind of mechanism in place, the individual legal route is the way that

[Traduction]

**Mme Ronnenberg:** Oui, nous en sommes. Nous aimerions également préciser que nous sommes en faveur de l'autonomie politique et de la réintégration.

**Le sénateur Marchand:** Moi aussi, mais l'autonomie politique est une autre question.

**Mme Ronnenberg:** Mais seulement après que toute la nation aura été réunie. Nous estimons qu'entre 1968, année de la première Loi sur les Indiens, en 1978, lorsque l'alinéa 12(1)b) a été examiné, nous avons commencé à perdre des fractions de nos nations indiennes et, par la suite, nous en avons perdu encore plus à cause des modifications successives apportées à la Loi sur les Indiens dans d'autres domaines. C'est pourquoi je crois qu'il faut récupérer toutes ces personnes. Elles sont Indiennes. Nous avons des traits indiens, nous sommes Indiennes, et nous en sommes absolument convaincues.

Ainsi, si le principe de l'autonomie politique est accepté, les Indiens eux-mêmes, toutes leurs nations étant réunies, pourront décider de leur avenir.

**Le sénateur Stanbury:** En ce qui concerne votre dernière phrase, Madame Ronnenberg, selon laquelle vous voulez réunir les nations indiennes, il me semble que votre projet serait, outre l'adoption d'une loi, de créer une commission qui se pencherait sur toutes les bizarreries qui se sont produites par le passé et qui soumettrait la réintégration de toutes les personnes qui auraient les raisons de la réclamer.

La semaine dernière, on nous a proposé, je pense, que la meilleure façon de réunir les nations indiennes serait de les définir constitutionnellement et d'établir plusieurs façons de déterminer si une personne est un Indien. L'un des critères proposés était les liens du sang, un autre était la décision de la bande et j'ai oublié le troisième. Quoi qu'il en soit, il y avait plusieurs choix possibles en raison des pratiques différentes qui ont eu cours dans le pays.

Il me semble que ce que vous proposez, d'après ce que j'en comprends, la création d'une commission, exigerait beaucoup de temps et serait très coûteux parce que tout le monde voudrait comparaître devant cette commission. Il me semble que ce serait une façon plutôt boiteuse de procéder. Il serait peut-être possible d'arriver au même résultat au moyen d'une définition constitutionnelle des peuples autochtones. Cette proposition vous semble-t-elle pratique?

**Mme Ronnenberg:** Nous pensons à un mécanisme de révision statutaire s'échelonnant sur deux ans. C'est ce qui ressort de notre mémoire.

**Le sénateur Stanbury:** Il me semble que la description que vous en faites est très compliquée. Pourriez-vous régler ainsi toutes ces questions?

**Mme Ronnenberg:** En l'absence d'une commission, ce sont les Indiens eux-mêmes, qui sont très pauvres, qui devront assumer le coût élevé des procédures judiciaires.

**Le sénateur Stanbury:** Je vois.

**Mme Ronnenberg:** Ainsi, en l'absence d'un mécanisme quelconque, nous devons individuellement recourir au processus



[Text]

people will have to go, and they will not do it because it is too expensive. Lawyers are very expensive.

**Senator Stanbury:** Really what you are saying is that, even if you had a definition, you would still need an interpretation of that definition by someone, such as the commission you are talking about, I suppose.

Unless you had further comment on that, the other question I want to ask is simply to clear up something in my own mind. I did not quite understand why you seemed to be limiting your submissions to the women, their children and their grandchildren. As I understand it, as far as the male side is concerned, it covers all of the descendants. Would you not want the same circumstances as far as the women are concerned?

**Ms. Ronnenberg:** Yes. You will notice I did not specify what type of grandchildren. I could have said great grandchildren, or great, great grandchildren—

**Senator Stanbury:** I see, so you meant the entire group of descendants?

**Ms. Ronnenberg:** Yes.

**Senator Stanbury:** I see. I misunderstood that. Thank you, Madam Chairman.

**Senator Lucier:** I have the feeling, Madam Chairman, that we will end up with another kettle of fish here that will probably create as many problems as it solves. I was one of the three members of the Senate last year who denied the Senate unanimous consent to introduce the last bill that was put forward dealing with this issue, which we were asked to pass in 20 minutes. I would like some clarification on this issue and perhaps I can get it from you. The position taken by Eugene Steinhaur and others, as reiterated by Senator Marchand, is that there will be violence and there will be a certain amount of dissatisfaction if this bill passes and the people concerned are allowed to go back onto the reserve as band members. We have also heard from witnesses that there will be considerable dissatisfaction and whatever follows that—although they have not talked about violence—if this does not happen. Therefore, I have the feeling that, whichever way the government decides on this matter, they will be in the wrong; we will still end up with discrimination or with dissatisfaction.

Since this is an Indian problem, is there not some way that this could be dealt with through the existing mechanisms, such as non-status, Métis or whatever? Is it not possible that the solution can come from there? We run the risk that we will be told that, again, it is the white man imposing a law on the Indians.

**Ms. Ronnenberg:** Perhaps I view that a little differently from yourself, senator.

**Senator Lucier:** I am sorry; I did not hear what you said.

**Ms. Ronnenberg:** I think I view it differently from yourself, senator. We are having to live with the results of a law that was made by European people, by white people, and now some of the act is interpreted as almost Indian culture and it is not.

[Traduction]

judiciaire, et nous ne le ferons pas parce que c'est trop coûteux. Les avocats coûtent cher.

**Le sénateur Stanbury:** Vous êtes convaincue que même si vous pouviez invoquer une définition, vous auriez toujours besoin d'une interprétation de celle-ci par une instance comme la commission que vous proposez, je suppose?

Amoins que vous n'ayez d'autres observations là-dessus, l'autre question que je voulais vous poser vise simplement à clarifier un point obscur dans mon esprit. Je ne comprends pas très bien pourquoi vous semblez limiter vos propositions aux femmes, à leurs enfants et à leurs petits-enfants. Pour autant que je sache, lorsqu'il s'agit des hommes, la définition couvre tous les descendants. Ne voudriez-vous pas que la même règle s'applique pour les femmes?

**Mme Ronnenberg:** Oui. Vous remarquerez que je n'ai mentionné que les petits-enfants. J'aurais pu dire les arrière-petits-enfants ou encore les arrière-arrière-petits-enfants —

**Le sénateur Stanbury:** Je vois, vous voulez donc dire tous les descendants?

**Mme Ronnenberg:** C'est cela.

**Le sénateur Stanbury:** Je vois. Je suis désolé, je n'avais pas compris. Je vous remercie, madame la présidente.

**Le sénateur Lucier:** J'ai l'impression, madame la présidente, que tout cela va finir avec un autre projet de loi qui créera probablement autant de problèmes qu'il n'en règlera. J'étais l'un des trois sénateurs qui ont refusé l'an dernier d'accorder le consentement unanime du Sénat pour présenter le dernier projet de loi sur cette question, qu'on nous demandait d'adopter en vingt minutes. J'aimerais obtenir certains éclaircissements sur cette affaire, et vous pourriez peut-être me les donner. La position avancée par M. Eugene Steinhaur et d'autres, et réaffirmée par le sénateur Marchand, veut qu'il y aura de la violence et un certain mécontentement si ce projet de loi est adopté et que les personnes concernées sont autorisées à revenir dans les réserves à titre de membres des bandes. Nous avons également entendu les témoins dire qu'il y aura un mécontentement considérable avec les conséquences qui s'ensuivront - même s'ils n'ont pas parlé de violence - si le projet de loi n'est pas adopté. Par conséquent, j'ai l'impression que, quelle que soit la solution que le gouvernement choisira, il aura tort; c'est-à-dire qu'elle suscitera soit de la discrimination soit du mécontentement.

Étant donné qu'il s'agit d'un problème indien, n'y-a-t-il pas une façon de le régler avec les mécanismes existants comme les lois concernant les Indiens non inscrits, les métis ou d'autres? Ne serait-il pas possible que la solution vienne de là? Nous courons le risque de nous faire dire encore une fois que c'est l'homme blanc qui impose sa loi aux Indiens.

**Mme Ronnenberg:** Je vois peut-être les choses d'un oeil un peu différent de vous, sénateur.

**Le sénateur Lucier:** Excusez-moi, je n'ai pas compris ce que vous avez dit.

**Mme Ronnenberg:** Je vois la chose différemment, sénateur. Nous devons nous accommoder d'une loi qui a été faite par des Européens, par des Blancs et qu'on assimile maintenant en partie à la culture indienne, ce qui est faux. Nous devons donc

*[Text]*

Therefore we must address the very law that came into being in the 1800s and try to correct that law. Without a doubt there will be some hard feelings, but fair is fair. We must address sexual discrimination.

**Senator Lucier:** Yes, and I am on your side. I agree totally with the position put forth by Senator Marchand. I know where the problem originated and I agree with what you are saying; but my problem is that, as I see it, we are now at the point where we are trying to arrive at a solution and I just do not see any kind of solution. If you leave as many people unhappy as you please, then we have not solved a great deal. It seems to me that unless a solution comes from your group, there will be no solution and you will be back here in five years dealing with the same problem.

**Ms. Ronnenberg:** We will be back every year, if you do not deal with it, because we are not giving up.

**Senator Lucier:** Perhaps I am not making myself clear; we want to deal with this; we want the problem solved. All I am saying is that, if we impose a solution on you, that will not be a good solution. Is there not some way that the solution can come from you?

The Government of Canada—the current government and the past government—was prepared to settle this thing if it could find the solution.

**Ms. Ronnenberg:** I realize that there will be some unhappiness when a solution is found, irrespective of how one moves, but at the basis of it I have to look at what is fair—not only now, but what has been fair throughout history. What is fair must be addressed. You cannot just do this and still have unfairness.

**Senator Lucier:** What this bill is doing, Madam Chairman, is giving back the rights to those people who were deprived of their rights—if it does not cost too much. The bill puts a price tag on rights, and I have a problem with that. I do not think you can put a price tag on rights; you have to give the rights, and then deal with the price tag.

**Ms. Ronnenberg:** We are of the same opinion.

**The Chairman:** Most of the native groups that have appeared before the committee would agree with that; unfortunately, it will not be that way. It will be interesting to see what kind of agreement the Prime Minister can work out with some of the provinces, because they feel that they have a stake in these deliberations and in these decisions.

I know that many native groups take a different view from that. We will have to make some decisions, and you are quite right that it will be difficult to please everyone.

**Senator Robertson:** I think that all of us sitting at this table are in agreement that we must come to a fair decision on this matter, and that that will not be particularly easy.

When a native person lost status, was the status lost specifically because of the interpretation of the Indian Act at that particular time, or was it lost because of an arbitrary decision taken by an Indian agent, or by someone who administered the Indian Act, either to save money, or for whatever wrong rea-

*[Traduction]*

essayer de corriger cette loi, qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. Il est certain qu'il y aura des difficultés, mais la justice, c'est la justice: nous devons nous attaquer à la discrimination fondée sur le sexe.

**Le sénateur Lucier:** Oui, et je suis de votre côté. Je suis parfaitement d'accord avec la position avancée par le sénateur Marchand. Je sais d'où vient le problème et je suis d'accord avec ce que vous dites, mais nous essayons de parvenir à une solution, et je n'en vois pas à l'horizon. Si nous faisons autant d'heureux que de mécontents, nous ne réglons pas grand-chose. Il me semble qu'à moins que votre groupe en ait une, il n'y aura pas de solution, et vous reviendrez ici dans cinq ans pour soumettre le même problème.

**Mme Ronnenberg:** Nous reviendrons chaque année si vous ne le réglez pas, car nous n'abandonnons pas la partie.

**Le sénateur Lucier:** Je ne me fais peut-être pas comprendre clairement; nous voulons régler ce problème, mais si c'est nous qui imposons une solution, ce ne sera pas la bonne. N'y a-t-il pas moyen que la solution vienne de vous?

Le gouvernement du Canada — le gouvernement actuel ainsi que l'ancien — était disposé à régler ce problème s'il pouvait y trouver la solution.

**Mme Ronnenberg:** Je sais qu'une solution, quelle qu'elle soit, créera un certain mécontentement, mais fondamentalement, je dois considérer ce qui serait juste, non seulement par rapport à la situation actuelle, mais aussi d'un point de vue historique. Il faut régler le problème sans laisser d'injustices.

**Le sénateur Lucier:** Ce projet de loi, Madame la présidente, rendra leurs droits aux personnes qui en ont été privées si ce n'est pas trop coûteux. Le projet de loi fixe un prix à ces droits, ce que j'ai du mal à comprendre. Je ne pense pas que ce soit correct; il nous faut donner ces droits, puis faire face aux frais.

**Mme Ronnenberg:** Nous partageons le même avis.

**Le président:** La plupart des groupements autochtones comparus devant le comité en conviendraient, mais malheureusement, il n'en sera pas ainsi. Il sera intéressant de voir à quel type d'accord le premier ministre pourra parvenir avec certaines des provinces, qui estiment avoir un enjeu dans ces délibérations et décisions.

Je sais que de nombreux groupes autochtones pensent autrement. Nous devons prendre des décisions et vous avez tout à fait raison de dire qu'il sera difficile de plaire à tout le monde.

**Le sénateur Robertson:** Je pense que tous ceux qui sont assis à cette table reconnaissent que nous devons parvenir à une décision juste, et que ce ne sera pas particulièrement facile.

Quand un autochtone perdait son statut, était-ce précisément à cause de l'interprétation donnée à la Loi sur les Indiens à ce moment, ou à cause d'une décision arbitraire qu'un agent indien ou une personne chargée d'administrer la Loi sur les Indiens prenait pour économiser de l'argent ou pour une mauvaise raison quelconque? Est-ce que de nombreuses personnes



[Text]

son? Did many people lose their status with the approval of the band to which they belonged?

You spoke about a gentleman who had to get off his farm quickly. Is there no way of stopping that kind of action? Was that done with the concurrence of those who administered the Indian Act, and even the concurrence of some of the tribe leaders?

**Ms. Ronnenberg:** The Indian Act has always ruled supreme with Indian people and, therefore, such action would not have been taken without the Department of Indian Affairs and Northern Development knowing about it.

**Senator Robertson:** Was that generally done because they were trying to save money over the years? If one loses status there is a financial loss as well.

**Ms. Ronnenberg:** Most of the bands to which this happened were not rich bands; they were poor bands, but some of the people who lost their status did quite well in their own enterprises.

**Senator Robertson:** It was just the application of the Indian Act?

**Ms. Ronnenberg:** Yes, it was.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, may I move that we append the text which, for reasons known, was unable to be read into today's proceedings? I do not think we have to append all of it, but certainly the presentation itself, which goes to page seven, and the page following that, setting out the type of non-status Indians in Canada. Since that matter was specifically addressed, I believe we should have that on the record as well.

**The Chairman:** That would be helpful. We all have copies of the rest of the material which was circulated. We will see that everyone on the committee has copies of that.

Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

(For text of appendix, see page 7A:1).

I thank Ms. Ronnenberg and Mr. Belcourt for their appearance before the committee this afternoon.

The next witnesses before the committee are from the United Native Nations. Appearing before the committee are Mr. Bill Lightbown, President, United Native Nations, and Mr. Ron George, Vice-President, United Native Nations.

Would you proceed with your presentation, Mr. Lightbown?

**Mr. Bill Lightbown, President, United Native Nations Organization:** Madam Chairman, honourable members of this standing Senate committee, I am here on behalf of 90,000 members of the United Native Nations Organization of British Columbia, 30,000 of whom are off-reserve status Indians. As aboriginal people, we support the sovereignty of our nations,

[Traduction]

ont perdu leur statut avec l'approbation de la bande à laquelle elles appartenaient?

Vous avez parlé d'un homme qui a dû partir rapidement de sa ferme. N'y-a-t-il pas moyen de freiner de telles mesures? Cela s'est-il fait avec l'accord des responsables de l'administration de la Loi sur les Indiens et même de certains chefs de tribus?

**Mme Ronnenberg:** La Loi sur les Indiens a toujours été la règle suprême en ce qui concerne les Indiens, et une telle mesure n'aurait pas été prise sans que le ministère des Affaires indiennes et du Nord en soit au courant.

**Le sénateur Robertson:** Était-ce généralement fait parce qu'on essayait d'économiser de l'argent au cours des années? Si quelqu'un perd son statut, il y a aussi une perte d'argent en cause.

**Mme Ronnenberg:** La plupart des bandes auxquelles c'est arrivé n'étaient pas riches, au contraire; mais parmi les personnes qui ont perdu leur statut, certaines ont eu du succès dans leur propre entreprise.

**Le sénateur Robertson:** C'était donc simplement en raison de l'application de la Loi sur les Indiens?

**Mme Ronnenberg:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, puis-je proposer que nous annexions aux délibérations d'aujourd'hui le document qui n'a pu être lu, pour des raisons que nous connaissons? Sans que ce soit au complet, nous pourrions certainement annexer l'introduction, qui va jusqu'à la page 7, ainsi que la page suivante, qui traite des Indiens non inscrits au Canada. Comme nous avons parlé de cette question particulière, je crois que nous devrions aussi la faire figurer au compte rendu des délibérations.

**Le président:** Ce serait utile. Nous avons tous des exemplaires du reste du document, qui nous a été distribué. Nous nous assurerons que tous les membres du comité en ont un exemplaire.

La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

(Pour le texte des appendices, voir page 7A:1).

Je remercie Mme Ronnenberg et M. Belcourt d'avoir comparu devant le comité cet après-midi.

Les prochains témoins représentent les Nations autochtones unies. Comparassent devant le comité M. Bill Lightbown, président des Nations autochtones unies, et M. Brown George, vice-président.

Auriez-vous l'obligeance de présenter votre exposé, monsieur Lightbown?

**M. Bill Lightbown, président, Organisation des nations autochtones unies:** Madame la présidente, honorables membres du comité sénatorial permanent, je suis ici au nom des 90 000 membres de l'Organisation des nations autochtones unies de la Colombie-Britannique, dont 30 000 sont des Indiens inscrits qui vivent à l'extérieur des réserves. En tant que peuple autochtone, notre position fondamentale consiste à faire recon-



## [Text]

self-determination, self-government, our aboriginal title and rights as our first position.

Our participation in the legislative process of Bill C-31 is not our preference for the recognition of our aboriginal title and rights. We continue to see recognition and protection as a priority in the constitutional process guaranteed by section 37 of the Canada Act, 1982. We say that Bill C-31 should complement the constitutional process both in content and in implementation.

The debates in the House of Commons on second reading of Bill C-31 indicated this bill as a first step towards decolonizing the aboriginal peoples of Canada. We qualify Canada's trust obligation to be one which must, ultimately, lead to the self-determination of our people and cease to be an assimilative mechanism for the termination of our aboriginal rights. This is supported by the United Nations' covenant condemning colonialism in all its forms and the United Nations' covenant on political and civil rights which Canada has signed. We further state that by not moving the whole way towards total recognition of all aboriginal people of aboriginal ancestry as having equal rights and status forever, recognized in the laws of Canada, this government will continue to violate both international and aboriginal law. In this respect Bill C-31 must be amended to reflect equal rights for all aboriginal people and legislate a decolonizing process of implementation based on our consent. This legislation must be consistent with the principles of self-determination.

Bill C-31 proposes to remove discriminatory sections of the Indian Act before section 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms comes into effect. In so doing, Bill C-31 discriminates against another class of people, namely, our children. Section 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms states:

Every individual is equal before the law and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Unless Bill C-31 is amended to provide our children equal status and access under the Indian Act, it will continue to violate the Charter of Rights and Freedoms. Section 15(1) either applies equally or it does not.

Notwithstanding that all of the Indian Act is repugnant, there are three major features which bear directly on Bill C-31 as it now stands. Two of these features create a false division of who we are and the third is controlled directly by the federal government. The discriminatory sections created 17 classes of Indians, defined "reserved lands" that do not reflect our traditional tribal territories, created "on" and "off-reserve" Indian people and created "band councils," which are federally designed and do not reflect our true aboriginal governments

## [Traduction]

naître la souveraineté de nos nations, notre droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique, notre titre d'autochtones ainsi que nos droits autochtones.

La reconnaissance de notre titre d'autochtones et de nos droits autochtones ne passe pas d'abord et avant tout par le projet de loi C-31. Elle passe en premier lieu par le processus constitutionnel garanti par l'article 37 de la Loi du Canada de 1982. Nous estimons que le projet de loi C-31 doit compléter ce processus, tant au niveau du contenu que de la mise en oeuvre.

D'après les débats de la Chambre des communes tenus à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi C-31, ce dernier représente un premier pas vers la décolonisation des autochtones du Canada. Nous estimons que la tutelle du Canada doit, au bout du compte, conduire à l'autodétermination de notre peuple et cesser d'être un mécanisme d'assimilation visant à supprimer nos droits autochtones. Ces droits sont reconnus par le pacte des Nations Unies condamnant le colonialisme sous toutes ses formes et par le pacte relatif aux droits civils et politiques, que le Canada a signés. Nous soutenons en outre qu'en n'entretenant pas de reconnaître totalement dans les lois du Canada que toutes les personnes de descendance autochtone ont, à jamais, des droits et un statut égaux, le gouvernement continuera d'enfreindre le droit international ainsi que le droit autochtone. À cet égard, le projet de loi C-31 doit être modifié de manière à prévoir des droits égaux pour tous les autochtones et ainsi qu'un processus de mise en oeuvre visant la décolonisation qui soit sujet à notre assentiment. Ce projet de loi doit être conforme aux principes de l'autodétermination.

Le projet de loi C-31 propose de supprimer les articles discriminatoires de la Loi sur les Indiens avant qu'entre en vigueur le paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés. Se faisant, il établit une distinction à l'égard d'une autre catégorie de personnes, soit nos enfants. Voici le libellé du paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés:

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

À moins que le projet de loi C-31 ne soit modifié de manière à prévoir l'égalité de statut et d'accès de nos enfants aux termes de la Loi sur les Indiens, il empiètera toujours sur la Charte des droits et libertés. Le paragraphe 15(1) s'applique également à tous ou ne s'applique pas également à tous.

Bien que la Loi sur les Indiens ne soit odieuse dans son ensemble, trois de ses principaux éléments influent directement sur le projet de loi C-31, dans sa forme actuelle. Deux de ces éléments créent une fausse distinction entre deux types d'autochtones, et le troisième est directement contrôlé par le gouvernement fédéral. Les articles discriminatoires ont créé 17 catégories d'Indiens. Ils définissent des «terres réservées» qui ne correspondent pas aux territoires traditionnels des tribus. Ils distinguent entre les Indiens des réserves et les Indiens hors réserves. Sont aussi créés des conseils de bande, qui sont con-

*[Text]*

but are intended, as a colonial mechanism, to control Indian people on reserves.

These false divisions and colonially-controlled government models are perpetuated in Bill C-31 and serve to confuse and prevent full recognition of all our citizens in their respective homelands. Under the present circumstances we recognize the need to maintain "band councils" as a transition until we have full emergence of true aboriginal governments to prevent colonialism turning to chaos. However, there is no need to perpetuate false divisions by continuing to allow for "classes" or "categories" of Indians. Bill C-31 must be amended to recognize all aboriginal peoples of aboriginal ancestry based on their natural birthright and not on economics. There should be no categories of Indians nor a process which causes further divisions in its implementation. The economics of full registration of our citizens is a separate matter and must be allowed to be worked out between those who choose to return to their communities and members of their communities. We do not see any reason for a mechanism to determine those enfranchised having their rights to registration judged by others. Our alternative is to see a process legislated by Bill C-31 for full registration of those who desire it based on their consent.

The natural identity of our people is a birthright. At no time should any of our citizens be required to give this up, nor should they be required to sell it for economy's sake or for other rights. We recognize the realistic concerns of band councils in determining membership in a band when their resources are already stretched to their limits. This is not a qualification for denying any individual his or her God-given birthright. It is our view that the Indian registry list in Bill C-31 is intended to meet the concerns of band councils and their members on the limits of their resources. We also recognize the concern of the federal government with respect to the cost of full recognition and what this implies for the servicing of our people for the future.

With regard to financial considerations, we bluntly state that numerous bureaucracies presently exist off the problems and grief of aboriginal people. The costs associated with numerous cases of our people going through your court systems, prisons, the child welfare agencies, halfway houses, juvenile institutions, unemployment agencies, hospitals, counselling and training institutions and welfare agencies are a product of assimilation and policies effected to terminate our aboriginal rights.

The simplest logic is for the Government of Canada to take a look at the cost of denying our rights and the economic alternatives our people have to offer through the full recognition of their rights. In saying this, a process should be set in place to obtain the great amounts of money now being paid by the taxpayers, the government and our aboriginal institutions, which is in the millions, so this can be turned over to our people so that we may begin solving our own problems and building our homes, families and nations.

*[Traduction]*

çus par le gouvernement fédéral et non par nos administrations autochtones et qui se veulent un mécanisme colonial visant à contrôler les Indiens des réserves.

Ces fausses distinctions et ces modèles contrôlés par le gouvernement sont perpétués dans le projet de loi C-31 et servent à freiner la reconnaissance complète de tous les autochtones. Dans les circonstances actuelles, nous reconnaissons qu'il est nécessaire de maintenir les conseils de bande comme mesure transitoire, jusqu'à l'avènement de véritables administrations autochtones, tenue d'empêcher que le colonialisme tourne au chaos. Mais il n'est pas nécessaire de perpétuer de fausses divisions en continuant de prévoir des classes ou catégories d'Indiens. Le projet de loi C-31 doit être modifié de manière à reconnaître toutes les personnes de descendance autochtone en fonction de leur droit de naissance et non de facteurs économiques. Il ne devrait pas y avoir de catégories d'Indiens ni de processus dont la mise en oeuvre entraîne d'autres distinctions. Le coût de l'enregistrement de l'ensemble de notre peuple est une question distincte qui doit être réglée entre ceux qui choisissent de retourner dans leur réserve et les membres de ces réserves. Nous ne voyons pas de raison pour que soit jugé par d'autres un mécanisme visant à déterminer qui, parmi les émancipés, a le droit d'être inscrit au registre. Nous proposons que le projet de loi C-31 prévoit l'enregistrement de ceux qui le désirent.

L'identité naturelle de notre peuple est un droit de naissance. Jamais un de nos citoyens ne devrait être obligé d'y renoncer ou de le vendre ou de l'échanger contre d'autres droits. Les conseils de bande déterminent qui fait partie de la bande, et nous reconnaissons qu'ils sont fondés de s'inquiéter des frais en cause étant donné que leurs ressources sont déjà utilisées au maximum. Ce n'est pas une raison pour nier à une personne son droit de naissance, qui lui a été donné par Dieu. Nous estimons que le registre des Indiens établi dans le projet de loi C-31 vise à répondre aux préoccupations des conseils de bande et de leurs membres. Nous reconnaissons aussi que le gouvernement fédéral a raison de se préoccuper des frais de la reconnaissance complète ainsi que des services qui devront ensuite être assurés à notre peuple.

Au sujet des considérations pécuniaires, nous affirmons carrément qu'il existe actuellement de nombreux organes administratifs qui ne répondent pourtant pas aux problèmes et doléances des autochtones. Les tribunaux, les prisons, les services d'aide à l'enfance, les maisons de transition, les établissements pour jeunes délinquantes, les centres de main-d'oeuvre, les hôpitaux, les établissements d'orientation et de formation ainsi que les services sociaux sont un produit de l'assimilation qui reflètent des politiques visant à supprimer nos droits autochtones.

La logique la plus simple consiste à ce que le gouvernement du Canada considère ce qu'il en coûterait de nous nier nos droits, puis ce que coûterait la solution que notre peuple a à offrir par la reconnaissance complète de nos droits. Les sommes déboursées actuellement par les contribuables, le gouvernement et nos établissements autochtones atteignent des millions de dollars qui devraient nous être rendus pour que nous réglions nous-mêmes nos propres problèmes, construisions nous-mêmes nos maisons et nous occupions nous-mêmes de nos familles et nations.



*[Text]*

You can start the process today by implementing Bill C-31 as we see it with recommended changes to it. The most disadvantaged people in Canada are the Metis and non-status people, who are presently accessing services and programs through departments such as Health and Welfare, Manpower and Immigration, Secretary of State and CMHC. We believe that the costs of transferring the jurisdictions of these programs and services would be minimal. A commitment to provide education funding to our people for raising their standard of living is going to cost the government anyway, regardless of where the funds are allocated from.

There needs to be a clear assessment of what the costs are going to be, which would form the basis of a commitment of resources for the next five to ten years. Following identification of the costs, we recommend that a rider bill be attached to Bill C-31 to guarantee these dollars to cover a minimum of transition and clearly to put the responsibility into the hands of those aboriginal people at the band level and the level of the nation to work out a system of how those who are returning will return as full citizens of their nations. Just as the citizens of Canada enjoy these rights and benefits regardless of where they reside, the aboriginal citizens of our nations must be accorded equal consideration.

A large problem of resources bears directly on governments that design policies to meet welfare commitments as a priority over economic development. The bands presently do not enjoy sound economic bases for those now living on reserves, and this must be corrected. Despite the lack of initiative of the Department of Indian Affairs, many bands have reduced the number of people in their bands on welfare. If people at the band level are still in no position to better their economic conditions, then what hope is there for others to return? Bands must be provided a sound economic base and all our people must have "equal" economic opportunity in the process regardless of residency. A sound economic base will do much to alleviate the social problems associated with the policies of colonialism now long outdated.

Among the huge costs of the present system, we must all look at the legal and political costs of not recognizing the rights of aboriginal people. Countless court cases throughout the years with respect to our title, hunting, fishing, trapping, taxation, child apprehensions and family rights erode the financial capability of our aboriginal political institutions to correct socio-economic problems and build a future for our people. The costs of lobbying to correct inadequate legislation and the policies of government are enormous. The dynamic energy and talent of our people are diverted to protect all our rights. If the government chooses to continue this process, then we are committed to resisting and fighting every threat to our people's way of life.

Currently, federal, provincial and municipal governments are receiving their financial resources through the principle of cost-sharing agreements. We suggest that aboriginal govern-

*[Traduction]*

Nous pouvons entreprendre ce processus en mettant en oeuvre le projet de loi C-31 ainsi que certaines modifications recommandées. Les Canadiens les plus défavorisés sont les Métis et les Indiens non inscrits, qui recourent actuellement à des services et à des programmes de ministères et organismes comme Santé Bien-être, Main-d'oeuvre et Immigration, le Secrétariat d'État et la SCHL. Nous croyons qu'il en coûterait peu de transférer la compétence des ces programmes et services. D'où que proviennent les fonds, il en coûtera quelque chose au gouvernement d'accorder des subventions à notre peuple pour qu'il s'instruise et augmente son niveau de vie.

Il faut établir clairement quels seront les frais, puis engager des ressources pour les cinq ou dix prochaines années. Après l'établissement des frais, nous recommandons que le projet de loi C-31 soit modifié de façon à garantir le versement de ces sommes et à énoncer clairement que ce sont les bandes et les nations qui ont la responsabilité de déterminer comment seront réintégrés dans leurs droits ceux qui veulent retourner dans leur réserve. Tout comme les Canadiens ont les mêmes droits et avantages quel que ce soit l'endroit où ils habitent, les autochtones ont tous droit à la même considération.

Le vaste problème des ressources concerne directement les gouvernements, dont les politiques favorisent l'aide sociale plutôt que le développement économique. Les bandes n'ont actuellement pas de base économique solide, ce qui doit être rectifié. En dépit du manque d'appui du ministère des Affaires indiennes, de nombreuses bandes ont réussi à réduire le nombre de leurs membres qui vivent de l'aide sociale. Si les membres actuels des bandes ne peuvent eux-mêmes améliorer leur situation économique, quel espoir peuvent avoir ceux qui veulent retourner dans les réserves? Il faut fournir aux bandes une bonne base économique, et tous les autochtones doivent avoir les mêmes avantages économiques, quel que soit leur lieu de résidence. Une base économique solide contribuera énormément à atténuer les problèmes sociaux qu'entraînent les politiques de colonialisme, depuis longtemps désuètes.

Parmi les coûts énormes du système actuel, il nous faut tous tenir compte de ce qu'il en coûte sur les plans juridique et politique de ne pas reconnaître les droits des autochtones. Au cours des années, un nombre incalculable de procès, au sujet de notre titre d'autochtone, de la chasse, la pêche, la trappe, les impôts, les craintes des enfants et les droits de la famille, ont miné la capacité financière de nos institutions politiques autochtones à corriger les problèmes socio-économiques et à construire l'avenir de notre peuple. Ce qu'il nous en coûte pour tenter d'influencer les législateurs à corriger les lois et les politiques gouvernementales qui ne nous conviennent pas est énorme. L'énergie et les talents de notre peuple sont concentrés sur la protection de tous nos droits alors qu'ils pourraient servir ailleurs. Si le gouvernement choisit de maintenir le mécanisme en place, nous serons alors obligés de repousser toutes les menaces faites à l'endroit du mode de vie de notre peuple et de lutter contre elles.

Dans le moment, les administrations fédérales, provinciales et municipales sont financées selon le principe de la péréquation. Nous proposons que les gouvernements autochtones puis-



*[Text]*

ments should be extended equal consideration of this principle. As we view the leaders of Canada's governments at every level, they all enjoy a privilege of fulfilling their responsibilities to the citizens of Canada without concern for their livelihood. This is not true of our aboriginal governments. Many must hold down full-time jobs in addition to their leadership responsibilities. It is in this context we feel equal consideration must be given our political institutions in the fulfillment of their responsibilities.

For those concerned with housing accommodation, the Department of Indian Affairs and Northern Development acknowledged a few years ago that it would take them 45 years to fill the present housing needs at the pace they are going now. Providing an economic base to the reserves ties directly to meeting our housing needs. However, for those returning in the meantime, we recommend a separate allocation be established for them to move at the same pace as those on reserves obtaining houses based on need today.

I would now turn to the Indian Registry. As an alternative to an Indian Registry List, which denies bands the resources and our citizens their rights, we propose a recognition list by nation that recognizes the birthright of our people in their respective nations. We believe this list will permit band councils, their membership and the newly-registered members to plan a proper and orderly process to absorb those registered citizens who wish to return to their communities as time and resources allow, and as bands are able and capable. Both this recognition list and process should be so reflected in Bill C-31.

To eliminate sexual discrimination, common sense dictates one of two alternatives: to remove all reference to male-female from Bill C-31 and the Indian Act; or to include male/female throughout where applicable. Such a bill would then conform to the Charter of Rights and Freedoms on equality.

Canada's enormous land base and small population defies the concerns now expressed of the floodgate of people back to the reserves. We see no apparent reason why the land base of the reserves could not be enlarged or new villages and new bands created for those on a recognition list, who so choose. New villages and new bands should be guaranteed by legislation and not be subject to policy. The enlarged land base of the reserves and/or new villages' land bases must be legislated as burdened by aboriginal title of the Traditional Tribal Territories of Aboriginal Nations beyond the reaches of the provincial governments. Canada's trust obligation must extend to these new bands and lands in legislation beyond the reaches of the provincial governments, and continue to be a part of the identifying and defining of aboriginal rights in the constitution process of the Canada Act, section 37.

*[Traduction]*

sent également fonctionner selon ce principe. Pour nous, les dirigeants de tous les paliers de gouvernement au Canada ont tous le privilège de servir les citoyens canadiens sans avoir à gagner leur vie. Ce n'est pas le cas de nos administrateurs autochtones. Beaucoup d'entre eux doivent avoir des emplois à temps plein en sus de leurs responsabilités de chef. Nous estimons que les mêmes avantages doivent être accordés à nos institutions politiques dans l'exercice de leurs attributions.

Aceux qui se préoccupent du logement, le ministère des Affaires indiennes et du Nord a reconnu, il y a quelques années, qu'au rythme actuel il lui faudrait compter quarante-cinq ans pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Pour assurer la base économique des réserves, il faut absolument répondre à ces besoins. Toutefois, pour ceux qui veulent revenir vivre dans les réserves, nous recommandons d'instaurer à leur intention une indemnité distincte pour leur permettre de revenir s'établir au même rythme qu'il est possible à ceux qui vivent déjà sur les réserves d'obtenir des maisons, en fonction des besoins d'aujourd'hui.

J'aimerais maintenant aborder la question du registre des Indiens. Pour remplacer le registre, qui refuse aux bandes leurs ressources et à nos citoyens leurs droits, nous proposons une liste de reconnaissance par nation qui reconnaît les droits de naissance des autochtones dans leurs nations respectives. Nous croyons que cette liste permettra aux conseils de bande, à leurs anciens et à leurs nouveaux membres, de prévoir des mécanismes structurés pour absorber les citoyens inscrits qui désirent retourner vivre dans leur communauté quand le temps et les ressources le permettront et quand les bandes seront capables de les recevoir. Cette liste de reconnaissance et les mécanismes qui y sont associés devraient figurer dans le projet de loi C-31.

Pour éliminer la discrimination sexuelle, le bon sens dicte l'une des deux solutions suivantes: supprimer toute référence aux hommes et aux femmes dans le projet de loi C-31 et dans la Loi sur les Indiens ou indiquer pour les hommes et pour les femmes partout où c'est nécessaire. Ainsi, le projet de loi serait conforme à la Charte des droits et libertés pour ce qui est de l'égalité des droits.

L'énorme territoire et la faible population du Canada défient les préoccupations concernant le retour massif des autochtones dans les réserves. Nous ne voyons pas pourquoi le territoire des réserves ne pourrait pas être agrandi ou de nouveaux villages et de nouvelles bandes formés par ceux qui, inscrits sur la liste de reconnaissance, en décident ainsi. Les nouveaux villages et les nouvelles bandes devraient être garantis par la Loi et non assujettis à des politiques. Les réserves agrandies ou les nouveaux villages doivent être assujettis à la Loi selon le titre autochtone des territoires tribaux traditionnels des Nations autochtones et rester hors de la portée des gouvernements provinciaux. L'obligation de tutelle du Canada doit s'étendre à ces nouvelles bandes et à ces nouveaux territoires prévus par la Loi et hors de la portée des gouvernements provinciaux et doit continuer de contribuer à la définition des droits des autochtones dans le processus constitutionnel de l'article 37 de la Loi sur le Canada.

*[Text]*

We categorically state that we are not opposed to band councils determining membership, provided this is done by "people of the blood" and not by the Indian Act, since this leads to the termination of our rights. We support this as a process as long as band councils are moving in the direction of decolonizing in support of the rights of all aboriginal peoples equally. You cannot have aboriginal governments on nationhood without a clear recognition of all the aboriginal citizens of their nations. Bill C-31 suggests the rights of our citizenship are being determined by a minority of that nation's citizens. Consequently, any membership code developed by all members of their aboriginal nations should be designed for those people "not of the blood" whom the nation chooses to recognize as its citizens.

The Indian Act is a restrictive act that has been used by the government to destabilize our communities socially, legally, economically, and most especially, politically. The purpose of Canada's trust obligation is to protect aboriginal people and our nations against encroachment of outside Canadian interference in aboriginal affairs. There should be an act to protect our lands, resources, people and governments in the exercise of our aboriginal rights, against federal, provincial and Canadian interference. Bill C-31 can be your first step to guaranteeing protection of our citizenship rights within our respective nations.

Very little consideration has been given to our people who have chosen to live in urban centres across Canada. This should not deny their rights to govern their affairs as they see fit. We view urban aboriginal governments as a means by which our urban citizens' needs can be adequately met. As other citizens of Canada are able to serve the needs of their people due to the cultural diversity of Canada, aboriginal citizens must be able to do so in an urban environment. Such a plan is workable and feasible without infringing on the rights of citizens of Canada to pursue their goals.

In summary, Bill C-31 represents more than discriminatory sections requiring removal from the Indian Act. This is what this bill is all about: correcting colonialism and its processes to which our people have been subjected for over 300 years; eliminating the assimilation and termination policies of past governments; mending our nations, fractured and devastated by the destructive nature of colonialism; recognizing and respecting our cultural values and traditions so long exploited or ignored; restoring autonomy and self-government to our aboriginal nations; legally recognizing all of our citizens and returning them to our nations under our own jurisdictions; belatedly recognizing our aboriginal people as the first founding partners to Canadian federation; taking our rightful place as nations in the scheme of the Canadian framework; rebuilding our nations on a proper economic base and our right to economic emancipation; recognizing that we, the aboriginal people, are the only ones who can solve our own problems and are prepared to do that in our own best interests.

*[Traduction]*

Nous indiquons de façon catégorique que nous ne sommes pas opposés au fait que les conseils de bande choisissent leurs membres pourvu qu'ils le fassent en se fondant sur la race et non pas sur la Loi sur les Indiens qui aliène nos droits. Nous sommes d'accords avec cette façon de procéder si les conseils de bande s'orientent vers la décolonisation pour la défense des droits de tous les peuples autochtones sans discrimination. On ne peut avoir de gouvernement autochtone sans une reconnaissance claire de tous les citoyens autochtones des nations. Le projet de loi C-31 laisse entendre que les droits à notre citoyenneté sont déterminés par une minorité de citoyens des nations. Par conséquent, un code d'adhésion établi par tous les membres des nations autochtones devrait être conçu pour ceux qui ne sont pas de notre race et que la nation choisit de reconnaître comme ses citoyens.

La Loi sur les Indiens est une loi limitative qui a été utilisée par le gouvernement pour déstabiliser nos communautés sur les plans social, juridique, économique et plus particulièrement politique. Le but de l'obligation de tutelle du Canada est de protéger les peuples autochtones et nos nations contre toute ingérence extérieure canadienne dans les affaires autochtones. Il devrait y avoir une loi pour protéger notre territoire, nos ressources, notre peuple et nos gouvernements dans l'exercice de nos droits contre l'ingérence fédérale, provinciale et canadienne. Le projet de loi C-31 peut être pour vous une première étape en vue de garantir la protection de nos droits de citoyenneté dans nos nations respectives.

On a fait peu de cas des autochtones qui ont choisi de vivre dans les centres urbains du Canada. Leur choix ne devrait pas les priver du droit de diriger leurs affaires comme ils l'entendent. Nous considérons les administrations autochtones et urbaines comme un moyen de répondre aux besoins des citoyens vivant dans des centres urbains. Comme les autres citoyens du Canada peuvent répondre aux besoins de leur communauté, compte tenu de la diversité culturelle au Canada, les citoyens autochtones doivent être en mesure de faire de même dans un milieu urbain. Ce projet est réalisable sans qu'il n'empêche les citoyens canadiens de poursuivre leurs aspirations.

En somme, le projet de loi C-31 représente plus la suppression d'articles discriminatoires de la Loi sur les Indiens. Il a pour but de vaincre le colonialisme et ses mécanismes auxquels notre peuple a été assujéti depuis 300 ans; d'éliminer les politiques d'assimilation et de suppression des droits établies par les gouvernements antérieurs; de réconcilier nos nations, brisées et dévastées par la nature destructrice du colonialisme; de reconnaître et de respecter nos valeurs et nos traditions culturelles si longtemps exploitées ou ignorées; de restaurer l'autonomie et l'autonomie politique de nos nations autochtones; de reconnaître légalement tous nos citoyens et les admettre dans nos nations soumises à nos propres administrations; de reconnaître enfin que les peuples autochtones sont les premiers partenaires fondateurs de la Fédération canadienne; de nous redonner la place qui nous revient en tant que nation dans la société canadienne; de reconnaître nos nations selon une base économique convenable et selon notre droit à l'émancipation économique; de reconnaître que nous, peuples autochtones,



## [Text]

To ignore these facts and continue the effort to terminate our rights is to agree to colonialism on behalf of this present generation of Canadians and is to support inequality.

Equality and recognition are values our people have always enjoyed through the exercise of our traditional governing institutions. Canada interfered in this exercise of our rights. The document which we provide with this presentation outlines in detail the basis on which we seek a co-existing relationship with Canada. The fact remains that we are not going to disappear nor become assimilated and deny our God-given birthright and responsibilities. We simply ask that you read the material in the brief presented to the standing committee in the House of Commons on March 19, and consider our position as one which would elevate Canada's governing institutions to an exercise in true statesmanship.

I would like to mention that there is an addendum which deals with our proposed changes to the legislation.

The proposed changes follow, for the most part, the direction laid out in the brief as it has been read to you. The addendum comprises only two and one-half pages, and perhaps we should go through it. Let me read from the first page:

The United Native Nations proposed legal amendments to Bill C-31, an Act to amend the Indian Act.

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Whereas, the Great Spirit bestows upon our citizens the natural birthright of our distinct identity as Aboriginal People within our Nations for our survival as a People;

Whereas, Canada is founded upon the principles that recognize the Supremacy of God and the rule of law; - -

And below that you will find, in bold print, the amendments we are proposing. They read as follows:

For the purpose of this act in its entirety:

—“Inherent” is equivalent to “birthright” where applicable.

We identify the members of our nation on the basis of an inherent right and not on the basis of the provisions of the Indian Act, an act that was legislated without our agreement and without our consent. We know who our people are, and our people are members of our nations, citizens of our nations on the basis of their inherent right.

Continuing with the proposed amendments:

—Wherever “Band” or “Indian Register” appears, the term “Nation/Band” be inserted directly before these terms throughout.

And then continuing to read through this —

**The Chairman:** Mr. Lightbown, I think it would be helpful to just have it summarized. The import of the proposed amend-

## [Traduction]

sommes les seuls capables de résoudre nos problèmes et sommes habilités à le faire dans nos propres intérêts.

Ne pas tenir compte de ces faits et continuer de chercher à supprimer nos droits est une façon d'approuver le colonialisme pour le compte de la génération actuelle des Canadiens et d'admettre l'inégalité.

L'égalité et la reconnaissance sont des valeurs que nos peuples ont toujours fait valoir par le biais de nos institutions dirigeantes traditionnelles. Le Canada s'est ingéré dans l'exercice de nos droits. Le document que nous présentons aujourd'hui précise la façon dont nous voulons établir nos relations de coexistence avec le Canada. Il reste que nous ne sommes pas prêts de disparaître ni de nous assimiler, ni de nier nos droits et nos responsabilités innées. Nous vous demandons simplement de lire le mémoire présenté au Comité permanent de la Chambre des communes le 19 mars et de considérer que nous défendons des positions qui veulent donner aux institutions dirigeantes canadiennes la possibilité de bien gouverner.

Je tiens à préciser qu'il y a une annexe qui traite des modifications que nous proposons à la loi.

Les modifications proposées suivent pour la plupart l'orientation exposée dans le mémoire dont il vous a été fait lecture. L'addendum ne comprend que deux pages et demie; peut-être devrions-nous l'examiner. Permettez-moi de lire un extrait de la première page:

Les Nations autochtones unies ont proposé des modifications d'ordre juridique au projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

Sa Majesté, sur l'avis, et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

Attendu que le Grand Esprit confère à nos citoyens le droit inné à notre identité propre à titre d'autochtones au sein de nos Nations, pour la survie de notre Peuple;

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit; -

Et plus bas, vous trouverez, en caractères gras, les modifications que nous proposons. En voici le texte:

Aux fins de la présente loi dans son intégrité:

—«Inhérent» et «droit inné» sont interchangeables lorsqu'il y a lieu.

Nous déterminons l'identité des membres de notre nation en nous fondant sur un droit inhérent et non sur les dispositions de la Loi sur les Indiens, qui a été adopté sans notre accord et sans notre consentement. Nous savons qui est notre peuple, il est formé des membres de nos nations, des citoyens de nos nations, compte tenu d'un droit inhérent.

Pour poursuivre avec les modifications proposées:

—Là où figurent l'expression «Bande» ou «Registre des Indiens», qu'on y insère directement après les mots «Nation/Bande».

Et je poursuis —

**Le président:** Monsieur Lightbown, je pense qu'il serait utile que vous les résumiez simplement. L'importance des modifica-



*[Text]*

ments is fairly clear. In respect of the first one, for example, you want your definition of who is entitled to be registered without qualifications; therefore, you recommend the deletion of clause 7 in its entirety. We can follow that recommendation and the other recommendations you have made.

You suggest that several clauses be deleted entirely. The import of what you are saying is fairly clear insofar as these amendments are concerned. If you were to simply summarize them, that would give us more time for questions.

**Mr. Lightbown:** I would like to draw particular attention to subclause 5(1), wherein we suggest that the "Indian register" list be called the "Nation/Band Indian Register", in which "shall be included the Band and Nation of origin."

What we are saying in that amendment is that all of our people have the right to be registered in the Indian registry on the basis of their origin, both in terms of nation and band.

I would also like to draw particular attention to the proposed amendment in subclause 7(1) which would amend subsection 17(1) of the act. This deals with the creation of new bands. We feel it an absolute necessity to deal with the creation of new bands.

I would request that this addendum become part of your record. We are prepared to answer any questions in relation to it.

There is one other item that I should like to have form part of your record as well, and that is the advice given to us by our legal adviser. It is laid out in point form.

I assume that copies of that have been distributed to members of the committee.

**The Chairman:** I do not believe so. Is that your legal advice with respect to the amendments, Mr. Lightbown?

**Mr. Lightbown:** Yes, it is.

**The Chairman:** I will entertain a motion that Addendum A to your submission and the legal opinion on your proposed amendments be appended to the proceedings of today's date.

**Senator Marchand:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of appendix, see page 7A:1).*

**Mr. Lightbown:** Thank you, Madam Chairman. We will ensure that sufficient copies are deposited with the committee for distribution.

**The Chairman:** I will start the questioning by asking you to clarify one comment in your brief. On page 8 you propose that there be a "recognition list" rather than a band council list, as I think it is now called.

*[Traduction]*

tions proposées est très claire. En ce qui concerne la première, par exemple, vous désirez qu'on applique votre définition de personnes ayant droit à être inscrites sans réserve; vous recommandez donc la suppression de tout l'article 7. Nous pouvons saisir cette recommandation et les autres que vous avez formulées.

Vous proposez que plusieurs articles soient entièrement supprimés. L'importance de ce que vous dites est très claire en ce qui concerne ces modifications. Si vous ne faisiez que les résumer, nous aurions plus de temps pour poser des questions.

**M. Lightbown:** Je voudrais attirer particulièrement votre attention sur le paragraphe 5(1), dans lequel nous proposons que le «registre des Indiens» soit appelé «registre des Indiens de la Nation/Bande» et dans lequel «doit être insérée la Bande et la Nation d'origine».

Ce que nous entendons par cette modification, c'est que tout notre peuple a le droit d'être inscrit dans le registre des Indiens, compte tenu de son origine, soit une nation et une bande.

Je voudrais également attirer particulièrement votre attention sur la modification proposée au paragraphe 7(1), qui modifierait le paragraphe 17(1) de la loi. Elle porte sur la création de nouvelles bandes. Nous estimons qu'il est absolument indispensable de traiter de la création de nouvelles bandes.

Je demanderais que cet addendum soit inséré dans votre compte rendu. Nous sommes prêts à répondre à toute question qui s'y rapporte.

Il y a également un autre point que j'aimerais faire insérer dans votre compte rendu; il s'agit de l'avis que nous a donné notre conseiller juridique. Il est présenté sous forme de points.

Je présume que des exemplaires en ont été distribués aux membres du Comité.

**Le président:** Je ne le crois pas. S'agit-il de l'avis juridique concernant les modifications, monsieur Lightbown?

**M. Lightbown:** C'est exact.

**Le président:** Je suis prête à donner suite à une motion pour que l'addendum «A» de votre mémoire et l'avis juridique concernant les modifications que vous proposez soient annexés aux délibérations d'aujourd'hui.

**Le sénateur Marchand:** J'en fais la proposition, madame le président.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

*(Pour le texte des appendices, voir page 7A:1).*

**M. Lightbown:** Je vous remercie, madame le président. Nous ferons en sorte qu'un nombre suffisant d'exemplaires soient déposés devant le Comité, aux fins de distribution.

**Le président:** Je commencerai à poser les questions en vous demandant d'éclaircir une observation que vous avez faite dans votre mémoire. A la page 8, vous proposez qu'on dresse une «liste de reconnaissance» au lieu d'une liste de conseil de bande, comme on l'appelle actuellement, si je ne me trompe.

*[Text]*

Other than the change in name, what other qualities would be different as between a recognition list and a band list?

**Mr. Lightbown:** The proposal is that there be an Indian registry list. Those people who had lost status would have their names returned to the band list. Those who would not find their way back to the band list would find themselves on the Indian registry list, which is separate from the band list.

Rather than having those two categories, there should be one list and one list only, and that would be a "recognition list," a list recognizing those aboriginal people as to their nation and band. That information should be registered on that list, and it is a list that should be classified as a "recognition list."

What we are saying, in effect, is that the band list and the Indian registry list be amalgamated.

We clearly recognize that that is not going to do any more than to provide recognition for our people, and perhaps that is one of the reasons we have used the term "recognition list." Reality tells us that it is an absolute impossibility for our people to begin to return home to their roots. Let's get on with recognizing them. Let's get on with acknowledging that they are aboriginal people and that they belong somewhere; that they belong with somebody. Once we have accomplished that, let us work out a system whereby we can get our people home. Our people want to go home. In the majority of cases, those at home want them at home. Let us be of some assistance. Let us begin to solve our own problems. We are going to need a lot of help, particularly in terms of land and resources. The land and resources must be made available for this transition to take place. We cannot go home to reserves where the land and resources are already stretched to the limit and beyond.

Economic emancipation becomes an extremely important factor in this whole issue. Our people do not want to be welfare recipients. We want a chance to do things for ourselves. If we are given the resources to be able to begin that process, our people can go home. They will have something to go home to. They have nothing to go home to at this point.

**The Chairman:** You were here earlier this afternoon and heard the recommendation that the Indian Act be totally abolished in its present form and that a commission be established to determine membership or recognition. Whether that would be done by province, by region, or by district was something that was left open.

Would you like to comment on that process? Do you think that that is a feasible process?

**Mr. Lightbown:** As a matter of fact, we had talked with Alberta with regard to that particular part of the process. They had already done some work on it. It is too bad that the brief arrived here so late, because you could have dealt with it in that section. We did not include it in ours. As a matter of fact, I was going to make the comment that we agreed with the

*[Traduction]*

Mis à part ce changement de nom, quelles seraient les autres différences entre une liste de reconnaissance et une liste de bande?

**M. Lightbown:** La proposition veut qu'il y ait une liste appelée registre des Indiens. Les personnes qui ont perdu leur statut verraient leur nom consigné dans la liste de bande. Celles dont le nom ne serait pas consigné dans la liste de bande verraient leur nom consigné dans le registre des Indiens, qui diffère de la liste de bande.

Au lieu de ces deux catégories, il ne devrait y avoir qu'une seule liste, une «liste de reconnaissance», qui reconnaît que ces autochtones font partie d'une nation et d'une bande. Ces renseignements devraient être consignés dans cette liste, qui devrait être appelée «liste de reconnaissance».

Ce que nous proposons, en effet, c'est que la liste de bande et le registre des Indiens soient fusionnés.

Nous reconnaissons évidemment que cette fusion ne fera qu'assurer la reconnaissance de notre peuple, et c'est peut-être une des raisons pour lesquelles nous avons employé l'expression «liste de reconnaissance». Les faits nous disent qu'il est absolument impossible pour nos citoyens de retourner à leurs racines. Qu'on les reconnaisse. Qu'on admette qu'ils sont des autochtones et ont droit à une patrie, à un nom. Une fois cela accompli, élaborons un système qui nous permettra de ramener notre peuple dans sa patrie. Il veut retourner dans sa patrie. Dans la plupart des cas, ceux qui y sont déjà désirent que leurs compatriotes reviennent. Aidons-les, commençons à résoudre nos propres problèmes. Nous aurons besoin d'une aide considérable, particulièrement en ce qui concerne des terres et des ressources. Il faut en mettre à notre disposition pour que cette transition ait lieu. Nous ne pouvons retourner dans des réserves où les terres et les ressources sont déjà étirées jusqu'à la limite et même davantage.

L'émancipation économique constituera un facteur extrêmement important dans toute cette question. Nos citoyens ne veulent pas être des bénéficiaires de l'assistance sociale. Nous voulons une chance d'accomplir des choses dans notre intérêt. Si l'on nous accorde les ressources nous permettant d'entamer ce processus, nos citoyens pourront retourner dans leur patrie. Ils auront quelque chose sur quoi compter. Pour l'instant, il n'y a rien qui les attend.

**Le président:** Vous étiez présent ici, plus tôt cet après-midi, lorsqu'on a recommandé que l'actuelle Loi sur les Indiens soit entièrement supprimée et qu'une commission soit créée afin de déterminer l'appartenance aux effectifs d'une bande ou la reconnaissance d'Indiens. On n'a pas débattu de la question de savoir si cette détermination serait faite par province, par région, ou par district.

Pourriez-vous commenter ce processus? Estimez-vous qu'il soit réalisable?

**M. Lightbown:** En fait, nous nous sommes entretenus avec le gouvernement de l'Alberta sur cet élément précis du processus. La province s'était déjà penchée légèrement sur cette question. Il est dommage que le mémoire soit arrivé ici aussi tard, car vous auriez pu l'étudier. Nous n'en avons pas parlé dans le nôtre. En fait, je voulais faire observer que nous avons appuyé



[Text]

position that Alberta had taken on that particular proposal. You will find it in the brief. We recognize that there has to be some kind of mechanism. The mechanism suggested by Alberta is probably as close to any that we have seen that we felt did the job.

**Senator Lucier:** Madam Chairman, I have two questions. First, on the subject of a commission, I believe it was suggested that a three-person commission would make the determination to bring people back into the band. I am not hung up on the number, but the three could be permanent members of the commission. However, when the commission moves to the various provinces or jurisdictions, members could be added from that jurisdiction. There would then be continuity and also local input. If the commission came to the Yukon Territory, I would appreciate seeing the three-person commission, but I would also like to see a couple of local people as members of that commission the first time it is in the Yukon.

**Mr. Lightbown:** I agree with that. We did talk about that. We came up with one other possible way of doing that. There could be two elders from the Nation of the person in question, as well as three totally neutral elders from a different Nation, making a total of five people. Of course, we have no direction on this from our membership. It is the only area where we have not had direction; so we cannot speak with any authority on this. We feel that if that particular process fails, then it should follow the process suggested in Bill C-31 from that step on.

**Senator Lucier:** A further point is the determination of membership. When you become a Nation, and you are to be recognized as a Nation, are you suggesting that so long as the people of the blood make the determination, the individual then becomes a member of that Nation?

**Mr. Lightbown:** Yes. If you are one of those people of the blood, then that makes you a member of that Nation.

**Senator Lucier:** I am asking you—

**Mr. Lightbown:** Who makes the decision?

**Senator Lucier:** Yes. Is the decision made only by the leaders of that Nation?

**Mr. Lightbown:** Not by the leaders of that Nation. By all of the people of that Nation. That suggests that someone has the right to sit in judgment on you, and we do not agree with that. We say that every person who can identify himself with the Nation by blood has an automatic right and no one has the right to deny those people. That is our position.

**Mr. George:** Perhaps I could add to that. You talk about becoming a Nation. The fact is that we already are a Nation. In your constitution it says quite clearly that Canada is founded upon a principle that recognizes the supremacy of God, and He alone says whether you are Indian, Scottish, or whatever. That is what we are basing our position on, namely, that the decision has already been made and no one has the

[Traduction]

la position adoptée par l'Alberta au sujet de cette proposition précise. Vous la trouverez exposée dans le mémoire. Nous reconnaissons qu'il faut instaurer un quelconque mécanisme. Celui qui a été proposé par l'Alberta se rapproche probablement de tout mécanisme que nous avons vu et qui, à notre avis, s'est révélé efficace.

**Le sénateur Lucier:** Madame le président, j'ai deux questions à poser. Premièrement, à propos d'une commission, je pense qu'il a été proposé de créer une commission de trois personnes, chargées de déterminer la réintégration de personnes au sein de la bande. Le nombre de membres de la commission m'importe peu, quoique ces trois personnes pourraient en être des membres permanents. Toutefois, lorsque la commission se déplacerait dans les diverses provinces ou compétences, on pourrait y ajouter des représentants de la province ou compétence. De cette façon, on assurerait une continuité et une participation au niveau local. Si la commission se rendait dans le territoire du Yukon, j'aimerais que se joignent aux trois membres permanents quelques représentants de la localité pendant le premier séjour de la commission au Yukon.

**M. Lightbown:** Je suis d'accord. Nous en avons effectivement parlé. Nous avons songé à une autre façon de procéder. La commission pourrait être constituée de deux aînés de la Nation d'origine de l'intéressé, de même que de trois aînés entièrement neutres d'une Nation différente, soit un total de cinq personnes. Bien entendu, nos membres ne nous ont donné aucune directive à ce sujet. C'est le seul point sur lequel nous n'avons reçu aucune directive; nous ne pouvons donc pas nous engager sur ce point. Nous estimons que si ce processus échoue, il faudrait alors suivre le processus proposé dans le projet de loi C-31, puis passer à l'étape suivante.

**Le sénateur Lucier:** Je voudrais soulever un autre point, qui a trait à la détermination des membres. Lorsque vous devenez une Nation, et que vous êtes censés être reconnus comme telle, laissez-vous entendre que pourvu que la population de sang indien procède à cette détermination, l'intéressé devient alors membre de cette Nation?

**M. Lightbown:** C'est exact. Si vous êtes une de ces personnes de sang indien, vous devenez membre de cette Nation.

**Le sénateur Lucier:** Je vous demande . . .

**M. Lightbown:** Qui prend la décision?

**Le sénateur Lucier:** Oui. La décision n'est-elle prise que par les dirigeants de cette Nation?

**M. Lightbown:** Pas par les dirigeants de cette Nation. Par toute la population de cette Nation. Cela suppose que quelqu'un a le droit de porter un jugement sur vous, et nous ne sommes pas d'accord avec cela. Nous disons que tous ceux qui peuvent s'associer à la Nation de par leur sang indien ont un droit d'office et personne ne peut les refuser. C'est notre avis.

**M. George:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose à cela. Vous dites que nous devenons une Nation. Le fait est que nous en sommes déjà une. Dans votre constitution, on dit très clairement que le Canada est fondé sur un principe qui reconnaît la suprématie de Dieu, et Lui seul décide si l'on est Indien, Écossais, ou qui que ce soit. C'est ce sur quoi nous appuyons notre position, c'est-à-dire que la décision a déjà été prise et



[Text]

right to usurp that position or assume the role of deciding who is something by an order in council or by a piece of paper.

**Senator Lucier:** I am certainly not quarreling with your position. I know what you are saying and I accept it. But I believe that in British Columbia a person came from a European country and he was wanted by the police for some act he had committed in that country. He was made a member of a band in either British Columbia or Alberta. I do not know all of the details, but they said that the man was not subject to Canadian immigration laws because he was a member of that band. Are you asking for the right to do that?

**Mr. George:** More to the point, I am not asking for it, because that right is already there and is recognized by the proclamation of 1763 and the subsequent treaties that were signed on a nation-to-nation basis between the imperial government and the nations who signed those treaties.

**Senator Lucier:** So you are saying that you want the right to make 15 people, who had never been in Canada before, members of your Nation's band, or whatever, and once they become members they will not be subject to any other laws of Canada.

**Mr. George:** That's right.

**The Chairman:** You are saying that, but the fact of the matter is that in the case to which Senator Lucier referred the courts have held exactly the opposite and the person concerned was deemed subject to the laws of Canada. So we have a basic difference of opinion here.

**Mr. George:** Yes.

**The Chairman:** In fact, that person has been extradited because the courts did not recognize that adoption overruled other federal requirements.

**Senator Lucier:** What I am saying is that what is now being suggested is that we put in the law a provision that the courts will no longer have the right to make that decision.

**Senator Nurgitz:** And the answer is?

**Senator Lucier:** Yes, that is what they are asking for.

**Mr. Lightbown:** That particular case came up before we had completed the constitutional process. Discussions are now taking place and, as you are probably aware, will start tomorrow at the First Ministers' Conference in regard to what aboriginal government means and what are the jurisdictions of aboriginal government. We do not even know that ourselves at this particular point. We are saying that one of the responsibilities and jurisdictions of aboriginal government is, in fact, the right to determine our own citizenship, and I believe that, generally speaking within Canada, that is acceptable to the governments in Canada. We have a right to determine our own citizenship. International acceptance may be something else. I do not know about that. It may become part of the discussions at the constitutional table. That is impossible to answer here.

[Traduction]

que personne n'a le droit d'usurper cette position, ou d'assumer le rôle de décider qui est quoi, par le biais d'un décret du Conseil ou d'un document.

**Le sénateur Lucier:** Je ne conteste certainement pas votre position. Je sais ce que vous dites et je l'accepte. Mais, si je me trompe, en Colombie-Britannique, un homme est venu d'un pays d'Europe et était recherché par la police pour un acte qu'il avait commis dans ce pays. Il est devenu membre d'une bande en Colombie-Britannique ou en Alberta. Je ne connais pas tous les détails, mais on a dit que l'homme n'était assujéti aux lois canadiennes de l'immigration parce qu'il était membre de cette bande. Demandez-vous le droit de procéder de la sorte?

**M. George:** Pour être plus précis, je ne le demande pas, parce que ce droit est déjà acquis et reconnu par la Proclamation de 1763 et par les traités ultérieurs qui ont été signés entre le gouvernement impérial et les nations signataires.

**Le sénateur Lucier:** Ainsi, vous dites que vous voulez le droit de faire de quinze personnes, qui n'ont jamais mis les pieds au Canada avant, des membres de la bande de votre Nation, et une fois qu'ils seront devenus membres, ils ne seront assujéti à aucune autre loi du Canada.

**M. George:** C'est exact.

**Le président:** Vous dites cela, mais le fait est que, dans le cas auquel le sénateur Lucier a fait allusion, les tribunaux ont décidé exactement le contraire et la personne en question a été considérée comme étant assujéti aux lois du Canada. Il y a donc une divergence fondamentale d'opinion ici.

**M. George:** Oui.

**Le président:** En fait, cette personne a été extradée parce que les tribunaux n'ont pas reconnu que l'adoption était plus forte que d'autres conditions fixées par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Lucier:** Ce que je dis, c'est qu'on propose actuellement d'insérer dans la loi une disposition selon laquelle les tribunaux n'auront plus le droit de prendre cette décision.

**Le sénateur Nurgitz:** Et la réponse est?

**Le sénateur Lucier:** Oui, c'est ce qu'ils demandent.

**M. Lightbown:** Ce cas précis est survenu avant que nous ayons terminé le processus constitutionnel. Des pourparlers sont en cours et, comme vous le savez probablement, ils débuteront demain à la Conférence des premiers ministres; on s'interrogera alors sur la signification d'un gouvernement autochtone et sur ses compétences. Nous-mêmes ne le savons même pas à l'heure actuelle. Nous disons qu'une des responsabilités et des compétences d'un gouvernement autochtone est en fait le droit de déterminer qui sont ses propres citoyens, et j'estime que, généralement parlant, les gouvernements du Canada jugent que c'est acceptable. Nous avons le droit de déterminer qui sont nos propres citoyens. L'acceptation de personnes venant d'autres pays est peut-être une autre question à étudier. Je l'ignore. Elle fera peut-être partie des débats qui auront lieu au cours de la conférence constitutionnelle. Il m'est impossible de vous répondre ici.

[Text]

**Senator Lucier:** I would like to pursue this a little further. You are saying that most of the provincial jurisdictions already accept that you have the right to determine membership?

**Mr. Lightbown:** I think so. I should not be second-guessing the constitutional process, because it has not yet been established within the process that that is a reality; but I suspect that is one of the accepted realities that will emerge from the conference. But, again, I am guessing and I have no right to guess.

**The Chairman:** Are there any further questions? If not, I thank our witnesses for their presentation.

Honourable senators, we are pleased to have with us representatives of the Federation of Saskatchewan Indians. Mr. Sol Sanderson, who is the chief, is no stranger to this committee. He has appeared before us several times in the past and we are pleased to have him with us again. Mr. Sanderson, I wonder if you would be good enough to introduce your associates before you begin your presentation.

**Mr. Sol Sanderson, Chief, Federation of Saskatchewan Indians:** Thank you, Madam Chairman. On my left is Isabel McNabb, President of the Saskatchewan Indian Women's Association, on my immediate left is Elsie Roberts, Executive Clerk of the Assembly of the Federation of Saskatchewan Indians and Clerk of our Executive Council. On my right is Chief Henry Delorme from the Cowessess Band, Chairman of the Saskatchewan Indian Justice Commission of the FSI.

We have shortened our presentation for today, but we shall file some documents to which others will refer as we go along. Now I would like to call on Chief Henry Delorme to make a presentation in relation to the treaties.

**Mr. Henry Delorme, Chief, Federation of Saskatchewan Indians:** First, I would like to tell you a little bit about the Justice Commission of the FSI. It consists of six districts and one agency. Each district is represented on the commission by two members and we also have as participants some elders and Indian women. My brief deals with the Treaty Indian nations' position on Bill C-31.

The Indian Justice Commission of the Federation of Saskatchewan Indian Nations expresses its concern about the implications of Bill C-31, "An Act to Amend the Indian Act," because it does not acknowledge its treaty relations between the Treaty Indian Nations and the Crown, in right of Canada. Our forefathers entered into treaty with the understanding that their descendants would be treated in a manner consistent with the treaty relations established at the time. It was agreed that before any additions were made to reserve populations, adhesions would first be entered into between the Treaty Indian Nations and the Crown.

In adhesions, the new population base is used as a formula in order to add reserve lands to the band experiencing additions to its population. In other words, new land is made available in the proportion of one square mile for a family of five in

[Traduction]

**Le sénateur Lucier:** Je voudrais poursuivre la discussion sur ce sujet. Vous dites que la plupart des compétences provinciales acceptent déjà que vous avez le droit de déterminer qui seront vos membres?

**M. Lightbown:** Je le pense. Je ne devrais pas émettre des suppositions sur le processus constitutionnel, car il n'a pas encore été établi que ce soit vrai; mais je présume qu'il s'agit d'une des réalités admises qui ressortira de la conférence. Mais, je le répète, je fait des suppositions et je n'en ai pas le droit.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je remercie nos témoins de leur exposé.

Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir des représentants de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. M. Sol Sanderson, qui en est le chef, n'est pas une figure étrangère pour le Comité. Il a comparu devant nous à plusieurs reprises et nous sommes heureux de l'accueillir encore une fois. Monsieur Sanderson, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos associés avant de commencer votre exposé?

**M. Sol Sanderson, Chef, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan:** Je vous remercie, madame le président. Voici à ma gauche Isabel McNabb, présidente de l'Association des femmes indiennes de la Saskatchewan, et immédiatement à ma gauche Elsie Roberts, greffier exécutif de l'Assemblée de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et greffier de notre conseil exécutif. À ma droite, le chef Henry Delorme, de la bande Cowessess, président de la Commission de justice des Indiens de la Saskatchewan de la FIS.

Nous avons abrégé notre exposé d'aujourd'hui, mais nous déposerons certains documents auxquels d'autres personnes feront allusion au cours de la séance. Je voudrais maintenant demander au chef Henry Delorme de présenter un exposé au sujet des traités.

**M. Henry Delorme, Chef, Federation of Saskatchewan Indians FSI:** Tout d'abord, j'aimerais vous entretenir brièvement de la Commission de justice de la FSI. Elle représente six districts et une agence. La Commission est composée de deux membres par district, et de quelques aînés et femmes indiennes. Mon mémoire porte sur la position des nations indiennes liées par les traités face au projet de loi C-31.

La Commission indienne de justice de la *Federation of Saskatchewan Indian Nations* s'inquiète des répercussions du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens, parce qu'il ne reconnaît pas les traités conclus entre les nations indiennes et Sa Majesté la reine du chef du Canada. Nos ancêtres ont conclu des traités croyant que leurs descendants seraient traités d'une façon conforme aux ententes conclues à l'époque. Il avait été convenu que tout accroissement des populations des réserves ferait l'objet d'accords entre les Indiens et la Couronne.

Pour calculer le nombre des terres de réserve additionnelles à accorder à des bandes on se base sur la nouvelle population. Autrement dit, en Saskatchewan, la plupart des traités prévoyaient pour chaque famille de cinq une mille carré additionnel.



*[Text]*

most treaties in Saskatchewan. At the same time, the people in the treaty adherence are eligible to benefit from the range of benefits and services agreed to under treaty. Concurrently, it is important to our Treaty Indian Nations that the new population undertake the Indian commitments embodied in treaties. Treaties have been undertaken in the past with a sense of solemn responsibility.

Instead, Bill C-31 will now allow a new population with, perhaps, in many cases, little appreciation of what is involved in being a "treaty Indian." Also, no opportunity is being provided for the gradual incorporation of new members, a need which should be met in preparation for adhesion. We, therefore, state that no instantaneous band membership should be given and that a two-year waiting period be mandatory in order for the individuals and the communities to make the necessary adjustments.

Instead, Bill C-31 will allow the immediate reinstatement of thousands of people without any proper planning. The important provisions and their implications include the following: Individuals who lost status as a result of specific sections of the Indian Act—specific sections which either discriminated on the basis of sex or are now described by the government as unfair—will be restored to band membership on application by those individuals to the Department of Indian Affairs. Bands have no say in this process. The government has estimated the number of individuals involved to be 22,000. We do not know how that figure was calculated. Most will be women who lost status as a result of section 12(1)(b).

The first generation children of the 22,000 individuals described above will be registered on the federal Indian register that gives them Indian "status" but not band membership. They will only gain band membership immediately if both parents are members of the particular band. These rules on children will also apply to individuals who were band members before April 17, 1985. The number of children of the 22,000 is estimated at 46,000. The parents do not have to be alive.

A band will be able to assume control of its own membership. To do this they must establish written rules, which must be approved by a majority of the electors of the band. These rules cannot take away acquired rights. In other words, no individual who now has band membership or gains band membership by C-31 can immediately lose band membership as a result of the new band rules. If a band does not take over control of membership within two years, the children referred to above will be automatically entitled to band membership.

Although there is real band control over membership for the future, the immediate reinstatement of 22,000 individuals is an affront to the principle of Treaty Indian Nations' self-determination of citizenship. The potential of section 25 of the Charter of Rights and Freedoms is in fact weakened before it can be

*[Traduction]*

En même temps, les bandes assujetties au traité sont admissibles à toutes les prestations et à tous les services prévus par le traité. Aussi est-il important pour nos nations indiennes liées par traités que les nouveaux membres respectent les engagements pris par voie de traités signés jadis très solennellement.

Cependant, dans de nombreux cas, le projet de loi C-31 ne permettra pas aux nouvelles populations de bien prendre conscience de ce que signifie être un «Indien partie à un traité». Il ne prévoit pas non plus l'insertion progressive de nouveaux membres, condition préalable à un accord. Par conséquent, nous prétendons qu'aucun droit d'appartenance à une bande ne devrait être donné instantanément et qu'il y aurait lieu d'établir une période obligatoire de deux ans pour permettre à chaque Indien et aux collectivités de s'adapter.

Au lieu de quoi, le projet de loi C-31 permettra le rétablissement immédiat dans leurs droits de milliers d'Indiens sans aucune planification convenable. Voici quelques-unes des répercussions des plus importantes dispositions: Les Indiens qui ont perdu leur statut par suite de l'application d'articles précis de la Loi sur les Indiens, — articles ayant donné lieu à une discrimination fondée sur le sexe ou que le gouvernement considère aujourd'hui comme injustes — pourront redevenir membres de la bande en en faisant la demande au ministère des Affaires indiennes. Les bandes n'ont nullement voix au chapitre. Le gouvernement a estimé à 22 000 le nombre d'Indiens en cause. Nous ignorons comment le calcul a été effectué. La plupart seront sans doute des femmes qui ont perdu leur statut par suite de l'application de l'alinéa 12(1)b).

Les enfants de la première génération de ces 22 000 Indiens seront inscrits au registre fédéral des Indiens, en vertu de quoi ils seront considérés comme des Indiens «de plein droit» mais sans appartenance à une bande. Ils ne deviendront immédiatement membres de la bande que si leur père et leur mère sont membres de la bande en question. Ces règles qui visent les enfants s'appliqueront également à tous ceux qui étaient membres de la bande avant le 17 avril 1985. On estime à 46 000 le nombre des enfants de ces 22 000 Indiens. Il n'est pas nécessaire que les parents soient vivants.

Une bande jouira du pouvoir de décision sur l'appartenance de ses propres effectifs. A cette fin, elle devra soumettre par écrit des règles que la majorité de son électorat devra approuver. Ces règles ne peuvent retirer les droits acquis. Autrement dit, aucun Indien aujourd'hui membre de la bande ou qui le deviendra en vertu du projet de loi C-31 pourra perdre son droit d'appartenance à la bande par suite des nouvelles règles. Si une bande n'utilise pas de son pouvoir décisionnel sur l'appartenance de ses effectifs dans les deux ans, les enfants des 22 000 Indiens en question pourraient automatiquement en devenir membres.

Bien que la bande détiendra véritablement un pouvoir décisionnel sur ses effectifs, le rétablissement immédiat de 22 000 Indiens dans leurs droits, porte atteinte au principe de l'auto-détermination en matière de citoyenneté des Nations indiennes assujetties aux traités. L'incidence de l'article 25 de la Charte des droits et libertés est, de ce fait, affaiblie avant même d'être



*[Text]*

identified and defined. Section 25 appears to protect communities from individual rights intrusions as it states:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including . . .

It also appears to safeguard treaty rights, such as the need for adhesions before new populations are added to a reserve.

On a practical level, Canada has always reserved to itself the power to control the admission of immigrants, with the special objective of minimizing the economic and social effects any such influx can provoke. It is more important in this age of fairness that Indian bands have a similar power, especially since most Indian communities are so small that even a small number of new members can have radical effects on the existing community.

We recommend that the 22,000 individuals who are eligible for reinstatement only be reinstated to Indian "status" and not band membership, on the same basis as their first generation children, in order that the Treaty Indian Nations and the Crown, in right of Canada, may enter into negotiations for "adhesions" to the treaties. These individuals, who will make up the new population base, will be added gradually as adhesions are entered into, which could take place between 1985 and 1987.

We have some charts which the president, Mr. Sanderson, will be referring to in order to clarify further our opposition. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Delorme.

**Mr. Sanderson:** Madam Chairman, perhaps we could also file for the record the presentation that Chief Tom McKenzie intended to make. Chief McKenzie is the Chief of the Lac La Ronge Indian Band in Saskatchewan. His presentation deals with Bill C-31 and its effect on the land quantum of the Lac La Ronge Band, and is an example of some of the concerns that are raised with respect to treaty land entitlement arrangements.

**The Chairman:** Thank you. Perhaps we could have a motion to incorporate this presentation into the minutes of our hearing.

I am wondering whether you would like to take questions now or continue with further presentations you might have?

**Mr. Sanderson:** We would prefer to complete our presentations and then take questions, if that would be in order.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, perhaps we could have a summarizing or a reading of the presentation of Chief McKenzie. Rather than merely appending it, Madam Chairman, I think we ought to be given the benefit of a verbal summary.

**The Chairman:** Is there someone who is prepared to do that?

*[Traduction]*

déterminée et définie. L'article 25 semble avoir pour objectif de protéger les collectivités contre toute violation des droits de la personne:

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits et libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment: . . .

Cette disposition semble également avoir pour objet de préserver les droits issus de traités, en prévoyant la conclusion d'accords avant l'intégration de nouveaux membres dans une réserve.

Sur le plan pratique, le Canada s'est toujours réservé le droit de décider de l'admission des immigrants, dans le but précis de minimiser l'incidence économique et sociale de tout afflux. Il est important, en cette époque de justice, que les bandes indiennes jouissent d'un pouvoir semblable, tout particulièrement parce que la plupart de leurs collectivités sont si petites que même la venue de quelques nouveaux membres peut avoir des répercussions profondes sur la collectivité initiale.

Nous recommandons que les 22 000 Indiens admissibles ne deviennent qu'Indiens inscrits et non membres de la bande au même titre que leurs enfants de la première génération, de sorte que les Nations indiennes assujetties aux traités et que Sa Majesté la Reine du chef du Canada puissent négocier les traités. Ces Indiens, qui constitueront la nouvelle population, viendront s'ajouter à la bande progressivement au fur et à mesure que de nouvelles ententes seront conclues, ce qui pourrait se produire entre 1985 et 1987.

Nous avons ici quelques tableaux sur lesquels le président, M. Sanderson, se basera pour mieux préciser notre opposition. Je vous remercie, madame la présidente.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Delorme.

**M. Sanderson:** Madame la présidente, peut-être pourrions-nous annexer au procès-verbal le mémoire que le Chef Tom Mackenzie avait l'intention de présenter. Le Chef Mackenzie est le chef de la bande indienne du lac La Ronge, en Saskatchewan. Son mémoire traite du projet de loi C-31 et de son incidence sur le quota de terres de la bande du lac La Ronge, et illustre bien certains des problèmes que soulèvent les ententes sur les droits fonciers.

**Le président:** Je vous remercie. Peut-être un membre du Comité pourrait-il présenter une motion qui permettrait de joindre ce mémoire au procès-verbal de notre réunion.

Préférez-vous répondre aux questions maintenant ou poursuivre votre exposé?

**M. Sanderson:** Nous préférierions poursuivre nos exposés et répondre aux questions plus tard, si rien ne s'y oppose.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, peut-être pourrions-nous résumer ou nous lire l'exposé du Chef Mackenzie. Plutôt que de l'annexer tout simplement, madame la présidente, j'estime que l'on devrait nous en donner un résumé de vive voix.

**Le président:** Quelqu'un est-il disposé à le faire?

[Text]

**Mr. Sanderson:** Chief McKenzie is here and, if we call him forward, we could have him make a verbal summary of his presentation.

**The Chairman:** Very well.

**Mr. Sanderson:** In order to give Chief McKenzie some time, perhaps we could move on to the next presentation, which will be given by Isabelle McNab, the President of the Saskatchewan Indian Women's Association; then we will have Chief McKenzie summarize his presentation.

**The Chairman:** Thank you.

**Ms. Isabelle McNab, President, Saskatchewan Indian Women's Association:** Madam Chairman and honourable senators, it is my great pleasure to have the opportunity to appear before you this day. I should like to thank the members of the Senate for being as kind as they have been for giving the Treaty Indian Women of Saskatchewan time in their busy schedules.

We, the Treaty Indian Women of Saskatchewan, appear before you for the first time today. We wish to tell you of our deep concerns as mothers and grandmothers of our tribes. On behalf of the Treaty Indian Women I am making our stand on Bill C-31, to amend the Indian Act, which contains legislative proposals to remove discrimination from the Indian Act.

I am speaking as an Indian mother. I have lived all my life on a reserve. I am a widow with ten children, 43 grandchildren and three great grandchildren. What I have to say comes from the bottom of my heart as an Indian woman.

I should like you to try to understand what I am saying. What I have to say is not meant in a personal way to any of the people who have made their presentations today, or at any other time in Ottawa, regarding Indian women.

It has been some time now that Indian women's rights and issues have been discussed widely throughout the provinces by governments, by Indian leaders and by non-status Indian women. Everyone gets in on the discussions regarding Indian women's rights, except the real treaty Indian women from the reserves throughout. The real Indian women who have jealously protected their treaty status from generation to generation since treaty making took place, and who have lived on the reserves all their lives, have been pushed aside, forgotten and not heard.

For a starter, we have our Indian lands, lands that were ours from the beginning, which we never gave away. There has never been any doubt in the minds of the Indian people that this great vast area of land in Canada belonged to the Indian people. There was certainly no doubt in the minds of the government officials as to who owned the land. There was no question about that, and that was the basic reason behind the treaties that were negotiated. If it were otherwise, there would be no need to negotiate and there would have been no need for treaty making.

The value of the land itself for Indian people is now under attack from various leaders of government. That has caused a

[Traduction]

**M. Sanderson:** Le Chef Mackenzie est ici et il pourrait lui-même nous faire un résumé oral de son mémoire.

**Le président:** Très bien.

**M. Sanderson:** Pour donner un peu de temps au Chef Mackenzie, peut-être pourrions-nous passer à l'exposé d'Isabelle McNab, présidente de la *Saskatchewan Indian Women Association*, et donner ensuite la parole au Chef Mackenzie qui résumera son mémoire.

**Le président:** Je vous remercie.

**Madame Isabelle McNab, présidente, Saskatchewan Indian Women's Association:** Madame la présidente et honorables sénateurs, je suis très heureuse de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui. J'aimerais remercier les membres du Sénat d'avoir eu l'amabilité d'inclure les *Treaty Indian Women of Saskatchewan* dans leur programme chargé.

C'est la première fois que nous, les femmes indiennes de la Saskatchewan assujetties à des traités, comparaissons devant vous. Nous désirons vous exposer les profondes inquiétudes que nous éprouvons en tant que mères et grand-mères de nos tribus. C'est au nom des femmes indiennes assujetties à des traités que je vous expose notre position à l'égard du projet de loi C-31 modifiant la Loi sur les Indiens et proposant l'abrogation de toute disposition discriminatoire de la Loi sur les Indiens.

Je vous parle en tant que mère indienne. J'ai vécu toute ma vie dans une réserve. Je suis veuve et j'ai dix enfants, 43 petits-enfants et trois arrière-petits-enfants. C'est du fond de mon cœur d'indienne que je vous parle.

J'aimerais que vous tentiez de comprendre ce que j'ai à dire. Cela ne vise aucune des personnes qui ont présenté, aujourd'hui — ou à un autre moment à Ottawa — un mémoire sur les femmes indiennes.

Il y a un certain temps déjà que les droits des femmes et les questions qui les concernent sont largement débattus dans toutes les provinces par les gouvernements, par les chefs indiens et par les femmes indiennes non inscrites. Tout le monde se mêle de discuter des droits des femmes indiennes, à part les véritables femmes indiennes assujetties à des traités de toutes les réserves. Les véritables femmes indiennes qui ont jalousement protégé le statut que leur garantissaient les traités d'une génération à l'autre depuis que les traités existent et qui ont vécu toute leur vie dans des réserves ont été mises à l'écart, oubliées et réduites au silence.

Pour commencer, nous avons des terres indiennes, des terres qui nous appartiennent depuis le début et auxquelles nous n'avons jamais renoncé. Les Indiens n'ont jamais douté que cet immense territoire canadien leur appartenait. Les gouvernants n'en ont certes jamais douté non plus, et c'est essentiellement pourquoi des traités ont été négociés. S'il en avait été autrement, il n'aurait pas été nécessaire de négocier ni de conclure des traités.

La valeur que les Indiens accordent à ces terres est aujourd'hui en butte aux attaques de divers chef de gouverne-



## [Text]

national issue for Indian people, for it is the Indian cultural identity that is still tied to those lands, and this harmonious relationship is now under serious attack not only from heads of government, but also from the non-status native peoples.

When we negotiated our treaties, our forefathers, who were full of wisdom, put into place our identity as treaty-making Indian people. They put into place and documented in those treaties our treaty status and band membership. There was never any doubt as to who was a treaty-status Indian. Today, treaty status and band membership is the number one issue in Ottawa for Indian people. This question is being used in a political battlefield by the government heads, and the politicians are doing a good job of dividing the Indian leadership and in doing away with our treaties. We, as treaty Indian people, are sitting back, especially the Indian women, and not saying anything. We are allowing them to do so.

Indian women I have spoken to should get organized nationally and stand behind our chiefs and our Indian leaders to fight for our very survival as Indian people. Our treaty rights are under attack now, and if we do not put up a fight, our Indian rights will be gone and the Indian people, once a proud race, will be a lost race.

Should government succeed in doing away with our treaty rights, we will have no reserve lands. There will be no Indian reserve boundaries. Indian lands will be trampled on by non-resident people who have no legal right as treaty Indian people to live on lands known as Indian reserves, and held in trust by the Crown.

Those of you—and I know there are many because I have talked to many people—who feel sorry for the poor Indian women who have lost their status through marriage to non-natives have no idea what is going to happen back on the reserves. It will be disastrous! Those of you who think you are doing a good deed for Indian people, who think you are doing a merciful thing, do not really know what is going to happen on the reserves. You are really not letting the treaty Indian people speak or be heard. This issue has been kept alive by government. The government does not seem to want to understand what the Indian people want or what they are saying.

In 1973 I stood before a committee such as this and fought the same issue. I was also a leader at that time. I have not changed what I believed in at that time. Today my feelings are the same because I have spent a lifetime fighting for the Indian people, and I do not expect to change.

As treaty-making people, we want our treaties recognized and protected. We want our Indian lands secured. Our small budgets allocated by the Department of Indian Affairs and Northern Development will be gone. Those Indian people who have oil rights in the provinces will have to share those rights. Back-pay will be demanded by those women who will be reinstated.

The reason we want our Indian reserves protected and secured is that our reserves, as they are now, are much too small according to our ever-growing population. When

## [Traduction]

ment. Cela a pris pour les Indiens une envergure nationale, puisque leur propre identité culturelle est liée à ces terres et que leurs rapports harmonieux sont aujourd'hui gravement menacés non seulement par les chefs de gouvernements mais également par les autochtones non inscrits.

Lorsque nos très sages ont négocié des traités, ils ont fait ressortir notre identité de signataires. Ils ont établi et justifié dans ces traités notre statut et notre appartenance à une bande. On n'a jamais douté de ce qu'était un Indien assujéti à un traité. Aujourd'hui, l'assujétissement à un traité et l'appartenance à une bande sont, pour les Indiens, les plus importantes questions à l'étude à Ottawa. Les chefs de gouvernements s'en servent comme cheval de bataille et les politiciens réussissent à diviser les chefs indiens et à annuler nos traités. Nous, les Indiens assujétis à des traités, nous observons, silencieux, surtout les femmes indiennes. Nous les laissons faire.

Les femmes indiennes à qui j'ai parlé devraient se concerter à l'échelle nationale et appuyer nos chefs et nos dirigeants indiens dans leur lutte pour notre survie de peuple indien. Nos droits issus des traités sont aujourd'hui menacés et si nous ne combattons pas, les Indiens perdront leurs droits et le peuple indien, autrefois une race fière, ne sera plus qu'une race perdue.

Si le gouvernement réussit à supprimer les droits que nous donnent les traités, nous n'aurons plus de réserves, et les frontières en disparaîtront; les terres indiennes seront foulées par des non-résidents qui n'ont pas le droit légitime que confère l'assujétissement des traités de vivre sur des terres désignées comme réserves indiennes, et administrées par la Couronne.

Ceux d'entre vous — et je sais que vous êtes nombreux parce que j'ai parlé à beaucoup de gens — qui plaignent les pauvres femmes indiennes qui ont perdu leur statut par suite d'un mariage à des non-autochtones n'ont aucune idée de ce qui se passera dans les réserves. Ce sera catastrophique. Ceux d'entre vous qui croient agir dans l'intérêt des Indiens, et qui croient faire preuve d'indulgence, ne savent pas vraiment ce qui se passera dans les réserves. Vous ne laissez pas vraiment les Indiens s'exprimer ou se faire entendre. C'est le gouvernement qui a ravivé cette question. Il ne semble pas vouloir comprendre ce que veut ou ce que dit le peuple indien.

En 1973, j'ai comparu devant un comité comme le vôtre et j'y ai défendu les mêmes principes. Je faisais partie des dirigeants à l'époque. Je n'ai pas changé d'opinion. Aujourd'hui, mes sentiments sont les mêmes parce que j'ai passé ma vie à me battre pour les Indiens et que je ne vais pas changer.

En tant que peuple signataire de traités, nous voulons que nos traités soient reconnus et protégés. Nous voulons que nos terres indiennes soient protégées. Il ne restera rien des petits budgets que nous alloue le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les peuples indiens qui détiennent des droits sur les ressources pétrolières de leur province devront les partager. Les femmes qui seront rétablies dans leurs droits exigeront des arrérages.

Si nous voulons protéger nos réserves c'est que, à l'heure actuelle, elles sont déjà trop petites pour héberger notre population toujours croissante. Lorsque ces femmes seront rétablies



## [Text]

attacked by the reinstatement of these women, it is going to be hell busting open at the seams. We will have different opinions in different bands as to how the Indian leaders are going to handle this situation. We are going to have battles. We are no longer going to handle our young people on the reserves. They are going to strike back in order to survive as Indian people on their own Indian lands.

Band membership is a matter for the band to decide, and one in which only the band should rule. I believe this very strongly because I have lived all of my life on an Indian reserve. I have seen the conditions on the reserves, and can see the young people who do not have employment opportunities. Our educational system has not been put in place as it ought to have been, but we are striving to put it in a place where it will do the most for our Indian people.

Chief Sol Sanderson reminded me that I have to be very brief, but I have one other thing to say.

When I look at the Charter of Rights and Freedoms, what sticks in front of my face is equality. On behalf of my Indian women, I want to say that the Canadian society—the white society—is organized around the principle of the right to be equal. That is a policy and standard of living for the Canadian society. The right to be different is usually difficult for society to understand. Treaty status Indian people have that special right to be different from other people, both constitutionally and historically, for the simple reason that treaty Indians have had this special right through treaty making between two nations. Being the original owners of this country, they made a peace treaty and have that special status and a special right for as long as the sun shines, the grass grows and the rivers flow, and that cannot be broken or erased by anyone.

**The Chairman:** Thank you, Ms. McNab.

**Mr. Sanderson:** I now call on Chief Tom McKenzie.

**Mr. Tom McKenzie, Chief, Lac La Ronge Indian Band, Saskatchewan:** Honourable senators, this presentation to the standing committee outlines the various land entitlement policies which Canada has used throughout the western regions. It also outlines how one policy was used on the Lac La Ronge Indian band and a later policy which would have been much more beneficial. The policies I speak of are the Compromise Formula used in 1964 against the Lac La Ronge Indian Band, which contained an extinguishment aspect to it and a process which did not allow the leadership to consult the general band membership. It is the largest band in Saskatchewan and in proportion to its population it has one of the smallest land bases. It has a little over 107,000 acres which, according to the 1976 formula adopted in 1976, would compare to a band with the size of approximately 850 band members.

With this new bill and the reinstatement of members as well as additional members, we have estimated that there will be at least 1,000 members as of April 17, 1987 to be brought back into the band. There are at least two communities that will be affected immediately, and those communities are Stanley Mis-

## [Traduction]

dans leurs droits, nos réserves éclateront de partout. Différentes bandes diffèrent d'opinions sur la façon dont les dirigeants indiens devront faire face à cette situation. Il y aura des conflits. Nous ne réussirons plus à retenir nos jeunes. Ils se battront pour survivre en tant qu'Indiens sur leurs propres terres indiennes.

L'appartenance à la bande est une question que doit régler la bande, et uniquement la bande. J'en suis tout à fait persuadée parce que j'ai passé toute ma vie dans une réserve indienne. J'ai vu les conditions qui régnaient dans les réserves et je vois agir les jeunes qui n'ont pas de possibilités d'emploi. Notre système d'éducation n'est pas ce qu'il devrait être, mais nous tentons de le modifier de façon qu'il serve le mieux possible les intérêts de notre peuple.

Le Chef Sol Sanderson m'a rappelé d'être brève mais j'aimerais ajouter une autre chose.

Lorsque j'étudie la Charte des droits et libertés, c'est le principe de l'égalité qui me frappe. Au nom des femmes indiennes, je tiens à dire que la société canadienne, la société des Blancs, s'articule autour du principe du droit à l'égalité. C'est un principe de base de la société canadienne. Il est normalement difficile pour une société de comprendre le droit à la différence. Les Indiens assujettis à des traités jouissent de ce droit spécial d'être différents des autres, aussi bien constitutionnellement qu'historiquement, pour la simple raison qu'ils le détiennent en vertu de traités conclus entre deux nations. A titre de premiers propriétaires du pays, ils ont conclu un traité de paix et jouiront de ce statut et de ce droit spécial aussi longtemps que le soleil brillera, que l'herbe poussera et que les rivières couleront; ce droit ne peut être ni abrogé ni supprimé par qui que ce soit.

**Le président:** Je vous remercie, madame McNab.

**M. Sanderson:** Je cède maintenant la parole au chef Tom McKenzie.

**M. Tom McKenzie, chef, bande indienne du lac La Ronge, Saskatchewan:** Honorables sénateurs, le présent exposé à l'intention des membres du Comité permanent fera ressortir les divers programmes concernant les droits fonciers qu'a utilisés le Canada dans l'Ouest. Il y est également question de la façon dont une politique a été appliquée dans le cas de la bande du lac La Ronge et d'une politique ultérieure qui aurait été beaucoup plus profitable. Les programmes dont je parle sont la formule de compromis utilisée en 1964 à l'égard de la bande indienne du lac La Ronge, laquelle contenait une disposition prévoyant l'extinction des droits et un processus qui n'autorisait pas les chefs à consulter les membres de la bande. Il s'agit de la bande la plus importante en Saskatchewan et, par rapport à sa population, c'est elle qui possède le moins de terres. Elle dispose d'un peu plus de 107 000 acres, ce qui, selon la formule adoptée en 1976, la comparerait à une bande comptant environ 850 membres.

Avec ce nouveau projet de loi et le rétablissement de membres et de nouveaux membres dans leurs droits nous estimons que le 17 avril 1987, au moins 1 000 Indiens réintégreront la bande. Il y a au moins deux collectivités qui seront touchées immédiatement et ce sont celles de *Stanley Mission* et du lac

[Text]

sion and Lac La Ronge where at this time a large non-status population resides but which will be reinstated. There are three other communities that will be affected and will increase the band membership by at least one thousand and as much as two thousand by the year 1987.

This paper outlines the cause for immediate alarm and, I suppose, panic for future chiefs and councils. It recommends that additional lands go with the reinstatements and these additions be in accord with the treaties.

**The Chairman:** Thank you, Chief McKenzie. We will append the full brief to the minutes of the hearing today.

**Chief Sanderson:** We will now ask Elsie Roberts, the Executive Clerk to Council, to present her brief.

**Ms. Elsie Roberts, Executive Clerk to Council, Federation of Saskatchewan Indians:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. I should like to refer briefly to the basis of our assertion that sovereignty of First Nations' governments is fully recognized in international law and by virtue of treaty arrangements in Canada and our jurisdiction on citizenship matters. The document that will be tabled here will detail and outline arguments on the brief that I shall be presenting. The Federation of Saskatchewan Indians worked on the position and principle that nations make treaties and treaties do not make nations. Canada, by the Canada Act of 1982, entrenches a limited or conditional sovereignty. It is conditional upon Canada ensuring that the rights and freedoms of the Indian nations shall be protected by the Crown. That is a view held by many people including the view expressed by Lord Denning in the matter of the Alberta case when the patriation of the Constitution was discussed in England. We assert that the BNA Act recognizes the free principle of nationhood, the rights to title, to lands and resources, aboriginal title and established the treaty-making process. Furthermore, the Musqueam case confirms the inherent title to lands and, therefore, when you combine sections 25, 35 and 37 of the Constitution Act of Canada, the inherent sovereignty of First Nations is fully recognized.

Treaty Indians have a special relationship with the Crown, and a bilateral arrangement establishes a fiduciary trust responsibility. The equality concept under the civil, political and human rights conventions establishing international law provides recognition for political equality and equality of law in recognition of Indian law. Therefore, we claim the jurisdiction of citizenship of First Nations' governments and their continuing sovereignty.

The Indian First Nations of Canada have a right to assert their jurisdiction over citizenship matters like control over band membership. A nation's jurisdiction, like citizenship, cannot be interfered with by any other nation unless it is freely determined by that nation to give up or for the two nations to sign a treaty or agreement to indicate such an arrangement.

[Traduction]

La Ronge où résident à l'heure actuelle quantités d'Indiens non inscrits qui seront rétablis dans leurs droits. Trois autres collectivités seront touchées et verront leur population s'accroître d'au moins un millier, cela pourrait aller jusqu'à deux milliers, d'ici 1987.

Le présent document explique pourquoi les futurs chefs et conseils s'inquiètent immédiatement et, je le suppose, sont gagnés par la panique. Il recommande que de nouvelles terres soient accordées aux Indiens rétablis dans leurs droits et que pour ce faire on respecte les traités.

**Le président:** Merci, chef McKenzie. Nous joindrons votre mémoire en appendice aux délibérations de ce jour.

**M. Sanderson:** Nous demandons maintenant à Elsie Roberts, la secrétaire administrative du Conseil, de présenter son mémoire.

**Mme Elsie Roberts, la secrétaire administrative du Conseil, Fédération des Indiens de la Saskatchewan:** Merci, madame le président et honorables sénateurs. J'aimerais rappeler brièvement que le fondement de notre affirmation selon laquelle la souveraineté des administrations des premières nations est entièrement reconnue dans les lois internationales et dans les traités signés par le Canada et notre peuple sur les questions de citoyenneté. Le document qui sera déposé ici aujourd'hui exposera en détail les arguments que je fais ressortir dans le mémoire que je vais présenter. La Fédération des Indiens de la Saskatchewan a travaillé en s'appuyant sur le principe que les nations font les traités, mais que les traités ne font pas les nations. Le Canada, par la Loi de 1982 sur le Canada, consacre la souveraineté limitée ou conditionnelle. Celle-ci dépend de l'assurance par le Canada que les droits et les libertés des nations indiennes seront protégés par la Couronne. Cette vue est partagée par de nombreuses personnes y compris Lord Denning dans l'affaire de l'Alberta lorsque le rapatriement de la Constitution a fait l'objet de débats en Angleterre. Nous affirmons que la Proclamation royale de 1763 a reconnu le libre principe de la nationalité, les droits au titre, à des terres et à des ressources, le titre de propriété aborigène et a établi la politique contractuelle de l'État. En outre, l'affaire Musqueam confirme le titre inhérent aux terres et, par conséquent, lorsque l'on réunit les articles 25, 35 et 37 de la Loi constitutionnelle, la souveraineté inhérente des premières nations est entièrement reconnue.

Les Indiens assujettis à un traité ont un rapport spécial avec la Couronne et un accord bilatéral établit une responsabilité fiduciaire. Le concept d'égalité aux termes de pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits de la personne reconnaissent l'égalité politique et l'égalité de la Loi en ce qui concerne la Loi sur les Indiens. Par conséquent nous réclamons la compétence des administrations des premières nations en matière d'appartenance et leur souveraineté permanente.

L'Assemblée des premières nations du Canada a le droit d'affirmer sa compétence sur des questions d'appartenance comme le contrôle sur les membres d'une bande. La compétence d'une nation en matière d'appartenance, par exemple, ne peut être mise en doute par toute autre nation à moins que cette nation ne consente librement à la céder ou que les deux



## [Text]

The Indian First Nations of Canada in any treaty have never given up their jurisdiction over citizenship.

As affirmed in the International Covenants on Human Rights, all peoples have the right of self-determination, and by virtue of that right they freely determine their political status.

By virtue of the treaty arrangements with Canada, the Indian First Nations of Saskatchewan enjoy dual citizenship status. It was only in 1947, in an amendment to the Canadian Citizenship Act, that Indians, as defined in the Indian Act, received Canadian citizenship.

The Indian First Nations of Saskatchewan enjoyed dual citizenship status since the signing of the treaties. It was only in 1960, except for the Indians of Nova Scotia, and, briefly, other eastern Indians from 1885 until 1898, under the Electoral Franchise Act, the received the right to vote in federal elections.

The Indian First Nations of Canada have never given their free and informed consent to give up their jurisdiction on citizenship to any other government. Canada has consistently, without the consent of the Indian First Nations, encroached on the jurisdiction of its First Nations on citizenship. Bill C-31, as with other previously proposed amendments to the Indian Act, continues with this encroachment on the jurisdiction of Indian First Nations to determine their own citizenship. The inherent sovereignty of the Indian First Nations, as recognized in international law and the Canadian Constitution, must be recognized in any initiatives, and a constitutional law supporting the Indian First Nations' right to self-determination must form the basis for the historical and legal relationship between Canada and the first nations.

To have equality under Canadian law for Indian First Nations, whether males or females, in order to achieve non-discrimination based on gender in the proposed Bill C-31, and not comply with the principle of recognizing the right to self-determination of the Indian First Nations in that same covenant, leaves one wondering what is Canada's intention towards the Indian First Nations. Is it assimilation of Indian First Nations or is it the recognition of the true equality under international law that historical Crown/First Nations' relationships call for?

We assert that the spirit and intent of international treaty arrangements between Canada and the Indian First Nations, based on mutual co-existence in Canada, is the equality under international law that the Indian First Nations seek to have recognized in the Canadian constitutional laws. Equality under international law for Canada and the Indian First Nations will preserve the cultural integrity that our forefathers handed down to us. It will also preserve those collective rights that we possess as Indian First Nations, as opposed to undermining our inherent sovereignty by accepting the principle that the individual right of equality under Canadian law as determined by the Crown overrides those collective rights. We will not

## [Traduction]

nations signent un traité ou un accord précisant une telle entente. L'Assemblée des premières nations du Canada, quelle soit le traité, n'a jamais cédé sa compétence en matière d'appartenance.

Comme l'affirme les pactes internationaux relatifs aux droits de la personne, tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique...

En vertu des traités conclus avec le Canada, les *Indian First Nations of Saskatchewan* ont une double appartenance. Ce n'est qu'en 1947, dans une modification à la Loi sur la citoyenneté canadienne, que les Indiens, selon la définition qui apparaît dans la Loi sur les Indiens, ont obtenu leur citoyenneté canadienne.

Les *Indian First Nations of Saskatchewan* jouissent déjà de cette double appartenance depuis la signature des traités. Ce n'est qu'en 1960, sauf pour les Indiens de la Nouvelle-Écosse et, pour une brève période, que d'autres Indiens de l'est entre 1885 et 1898 ont obtenu en vertu de l'Acte concernant le cens électoral, le droit de voter aux élections fédérales.

L'Assemblée des premières nations du Canada n'a jamais consenti librement à céder à quelque autre gouvernement sa compétence en matière d'appartenance. Le Canada a toujours, sans le consentement des premières nations indiennes, empiété sur la compétence de ces dernières en matière d'appartenance. Le projet de loi C-31, comme ce fût le cas pour d'autres modifications proposées à la Loi sur les Indiens, maintient cet empiètement sur la compétence des premières nations de prendre des décisions en cette matière. La souveraineté inhérente des premières nations indiennes, comme le reconnaît le droit international et la Constitution canadienne, doit être reconnue dans toute initiative et une Loi constitutionnelle appuyant le droit des premières nations à l'autonomie politique, doit constituer le fondement des rapports historiques et juridiques entre le Canada et les premières nations.

Avoir l'égalité au sens de la Loi canadienne pour les premières nations indiennes, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, pour qu'aucune discrimination ne soit exercée en fonction du sexe dans le projet de loi C-31, et ne pas respecter le principe consistant à reconnaître le droit à l'autonomie politique des premières nations indiennes dans ce même pacte, nous porte à nous demander ce qu'est l'intention du Canada au sujet des premières nations indiennes. Les relations entre les premières nations et la Couronne visaient-elles l'assimilation ou la véritable égalité au sens des lois internationales?

Nous affirmons que l'esprit et l'intention des accords internationaux entre le Canada et les premières nations, fondés sur la coexistence mutuelle au Canada, correspond à l'égalité au sens des lois internationales que les premières nations indiennes tentent de voir reconnaître dans les lois constitutionnelles canadiennes. L'égalité au sens des lois internationales pour le Canada et les premières nations indiennes préservera l'intégrité culturelle que nous ont légué nos ancêtres. Elle protégera également les droits collectifs que nous possédons en tant que premières nations indiennes et ne sapera pas notre souveraineté inhérente en acceptant le principe que le droit individuel à l'égalité au sens de la loi canadienne tel que déterminé par la



[Text]

knowingly be accomplices to our own fate. There are alternatives and options that the Indian First Nations of Saskatchewan will pursue as their right.

Chief Sanderson will be introducing or commenting on the options we have to Bill C-31.

**The Chairman:** I would point out that we may be tight for time. I hope we will have some time left for questions to be put to you.

**Mr. Sanderson:** Yes, I recognize that. I should like to stand to be able to refer to the charts, if you do not mind.

**The Chairman:** Please go ahead.

**Mr. Sanderson:** As one of the leaders of the First Nations, I have often been accused of being a male chauvinist when it comes to dealing with questions of status for women.

We should like to be able to deal with the colonial policies of the British and Canadian governments to date. The chart shows the flow of these policies and their results versus the recognition of First Nations by treaty. With the use of these charts I will also compare with you the recognition of local Indian government under the Indian Act versus recognition of Indian government by First Nations.

I would just like to make one small correction in the presentation dealing with the recognition of First Nations' arrangements. We were talking about the Royal Proclamation of 1763. We say that the British parliamentary system and the Canadian parliamentary system are bound by tradition and custom, which they create themselves in terms of recognition of laws, principles and equality. This chart shows the proclamation, the charters, the treaty agreements and the various acts of Parliament that have recognized First Nation status in Canada. In conducting business between the First Nations and the governments, these local and historical political documents have been used to govern our relationship with the Crown and its government representatives.

We talk about the areas of responsibility under these arrangements impacting on the conventions internationally, that is, the conventions for civil, political and human rights. We are not talking about the selective application of those international conventions, as the Government of Canada has proposed to date; we are talking about combining the international conventions and having the First Nations comply with the standards of international conventions. We talk about the judicial recognition and the inherent sovereignty of First Nations. We document those traditional decisions of the courts and the legislative assemblies of the British and Canadian parliamentary institutions and arrive at the position where nations make treaties. Treaties do not make nations. The Government of Canada and the First Nations are sitting at the constitutional table at the moment trying to create nations by arriving at agreements between themselves.

[Traduction]

Couronne l'emporte sur ces droits collectifs. Nous ne seront pas sciemment complices de notre propre destin. Il existe des solutions de rechange et des options. Les premières nations indiennes de la Saskatchewan en proposeront comme c'est leur droit.

Le chef Sanderson fera des observations sur les options que nous proposons à l'égard du projet de loi C-31.

**Le président:** Permettez-moi de signaler que nous manquons peut-être de temps. J'espère qu'il nous en restera pour des questions.

**M. Sanderson:** Oui, je me rends bien compte de cela. J'aimerais me lever afin de me reporter aux tableaux, si vous n'y voyez pas d'objection.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Sanderson:** En tant qu'un des chefs du Conseil de l'Assemblée des premières nations, on m'a souvent accusé de chauvinisme lorsqu'il s'agit de traiter de la situation des femmes.

Nous aimerions parler des programmes coloniaux mis de l'avant par les administrations britanniques et canadiennes jusqu'à maintenant. Le tableau fait état de ces programmes et de leurs résultats et les compare à la reconnaissance des premières nations dans les traités. Je comparerai également à l'aide de tableaux, la reconnaissance de l'administration locale indienne au sens de la Loi sur les Indiens et la reconnaissance de l'administration indienne par les premières nations.

J'aimerais apporter une petite correction dans l'exposé traitant de la reconnaissance des accords conclus avec les premières nations. Nous parlons de la Proclamation royale de 1763. Nous disons que le système parlementaire britannique et le système parlementaire canadien sont liés par des traditions et des coutumes qu'ils ont créées eux-mêmes en reconnaissance des lois, des principes et de l'égalité. Sur ce tableau, figurent la Proclamation, les chartes, les traités et les diverses lois du Parlement qui ont reconnu le statut des premières nations au Canada. Dans les affaires conclues entre les premières nations et les divers gouvernements, ces documents locaux et historiques ont été utilisés pour régir les rapports entre la Couronne et les représentants du gouvernement.

Nous parlons des compétences en vertu de ces accords ayant une influence sur les conventions internationales c'est-à-dire, les pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits de la personne. Nous ne parlons pas de l'application sélective de ces pactes internationaux, comme le gouvernement du Canada le propose jusqu'à maintenant; nous parlons de la réunion des pactes internationaux et du respect par les premières nations des critères établis par les conventions internationales. Nous parlons de la reconnaissance judiciaire et de la souveraineté inhérente des premières nations. Nous documentons ces décisions traditionnelles des tribunaux et des assemblées législatives des institutions parlementaires britanniques et canadiennes et en arrivons à la conclusion que ce sont les nations qui font les traités et non les traités qui font les nations. Le gouvernement du Canada et les premières nations sont assis aujourd'hui à la table de négociation constitutionnelle afin de créer des

*[Text]*

We have concluded agreements between the First Nations and the governments of the Crown, which provide additional sovereignty to Canada and, otherwise, the understanding of the patriation of the Constitution from England. That traditional sovereignty is governed by the three instruments which constitute Canada: the Royal Proclamation of 1763; international treaty agreements; and the Constitution Act. They provide political equality between the governments of First Nations and the governments of the crown; they provide for a true, bilateral process whereby Canada is recognized as having the powers to enter into treaties and thereby the powers to amend the Constitution Act now, without provincial involvement, where it impacts on Indian First Nations.

These charts are to be found in the back of your kit as Appendix C. When we talk about the political equality that is required for us to deal with co-existence and bilateral arrangements, we talk about the equality of law. Canada recognizes the French Civil Code in the Province of Quebec and the English common law system in the rest of Canada. We are proceeding to implement, in Saskatchewan, Indian law under Indian government jurisdiction.

We do not appear before government committees to request the recognition of acquired powers to set up our government system; we want to be able to discuss with you, on another date, those rights and those things you acquired from First Nations by treaty. At the standing committee of the House of Commons we asked for a day and a half to discuss this in order to arrive at some understanding of what you acquired through the signing of treaties with First Nations. We would like that record to be set straight.

When we are accused of taking the stance we do as First Nation leaders and governments of First Nations, we would like to set the record straight in terms of who was responsible for what when it comes to assimilation.

When we look at the history of policy relating to Indians in Canada, we look at the colonial policies of the British parliamentary system and of the Canadian parliamentary system. The basic goals and objectives have not changed and may not change today. Those objectives are civilization, assimilation, termination and integration. Those are harsh words, but that is reality for us.

We talk about the British colonial system dealing with the early policies between the First Nations and the Crown. The detribalization policy of 1830 was more specific about dismantling communities by breaking up family units and did not recognize the powers of Indian governments of First Nations. It did not recognize Indian culture and so on. Of course, today, you will not find in the laws of Canada laws in support of recognition of Indian culture. You do not even have it in support of Indian economics and so on.

*[Traduction]*

nations en tentant de leur faire conclure des accords entre elles.

Nous avons conclu des accords entre les premières nations et les gouvernements de la Couronne, lesquels prévoient une souveraineté supplémentaire pour le Canada, sinon le rapatriement d'Angleterre de la Constitution. Cette souveraineté traditionnelle est régie par les trois textes qui constituent le Canada: La Proclamation royale de 1763, les pactes internationaux et la Loi sur la constitution. Ces documents prévoient l'égalité politique entre les administrations des premières nations et les gouvernements de la couronne; ils prévoient un véritable processus bilatéral selon lequel le Canada est reconnu comme ayant le pouvoir de conclure des traités et parlant de modifier maintenant la Loi sur la constitution, sans l'accord des provinces, lorsque cela concerne les premières nations indiennes.

Vous trouverez ces tableaux à la fin de votre trousse à l'Appendice C. Lorsque nous parlons de l'égalité politique dont nous avons besoin pour ce qui est de la coexistence et des accords bilatéraux, nous parlons de l'égalité de la loi. Le Canada reconnaît le code civil dans la province de Québec et la common law dans le reste du Canada. Nous tentons de faire appliquer, en Saskatchewan, la Loi sur les Indiens par les administrations indiennes.

Nous ne comparaissons pas devant des comités du gouvernement pour demander que l'on reconnaisse le pouvoir acquis de mettre sur pied notre propre système administratif. Nous voulons être en mesure de discuter avec vous, à une autre occasion, de ces droits et de ces choses que vous acquérez des premières nations par voie de traité. Au comité de la Chambre des communes nous avons demandé qu'on nous accorde une journée et demie pour en discuter afin d'en arriver à nous entendre sur ce que vous avez acquis en signant des traités avec les premières nations. Nous aimerions dissiper toute confusion possible à ce sujet.

Lorsqu'on nous accuse d'adopter une position en tant que chefs des premières nations et administrations des premières nations, nous aimerions que les choses soient bien claires lorsqu'il s'agira de déterminer les domaines de responsabilité lorsqu'on en viendra à l'assimilation.

Lorsque l'on jette un coup d'oeil sur l'historique de la politique concernant les Indiens au Canada, nous étudions les politiques coloniales du système parlementaire britannique et du système parlementaire canadien. Les objectifs fondamentaux n'ont pas changé et il se peut qu'ils ne changent pas aujourd'hui. Ces objectifs sont ceux de la civilisation, de l'assimilation, de l'extinction et de l'intégration. Ces mots sont durs, mais constituent une réalité pour nous.

Nous parlons du système colonial britannique dans le cas des premiers accords établis entre les premières nations et la Couronne. La politique de 1830 visant à détruire les tribus était plus précise au sujet du démantèlement des collectivités en brisant les cellules familiales et ne reconnaissait pas les pouvoirs des administrations indiennes des premières nations. Elle ne reconnaissait pas non plus la culture indienne, etc. Il va sans dire aujourd'hui que vous ne trouverez pas de loi canadienne



[Text]

Those policies continued throughout 1857 when An Act for the Better Protection of Lands and Property of Indians in Lower Canada was passed. In 1858, An Act for the Better Protection of Indians in Upper Canada was passed. In 1859 there was an act passed respecting civilization and the enfranchisement of certain Indians. In 1867 the Civilization of Indian Tribes Act was passed. In 1869 an act was passed for the gradual enfranchisement of Indians and the better management of Indian affairs.

In 1867, in the British North America Act, section 91(24), the government chose not to regulate their responsibility to Indian people but tried to regulate Indian business and Indian affairs internally, with Indian peoples taking control of all our activities and everything impacting on us.

In 1876 the Consolidated Indian Act was passed.

In 1947 there was an amendment to the Canadian Citizenship Act, which I have already touched on. In the amendment to the Citizenship Act, we were not registered as natural-born Canadian citizens. If anyone should have been registered as such, it should have been the First Nations' citizenship of Canada. We were registered as aliens in your country.

In 1947 there was a plan to liquidate Canada's Indian problem within 25 years. That was a specific plan adopted by governments, not only federally but across the country by the provinces as well. That plan was clearly designed to eliminate reserve lands, Indian status, and anything relating to special arrangements with the people under the treaties. That is where the programs for integration and those that transfer responsibility for services and other arrangements of that sort came from.

In 1969 there was a white paper, which was a five-year plan, to wrap up what was started in 1947.

In 1975 there were local government guidelines which put in place local governments under the Indian Act and regulations designed to control government externally through the Department of Indian Affairs, Indian health services and all other federal departments except internal control by the bands. In 1976 the Indian government relationship policy dealt with the co-opting policies of the government so that they could pursue, more actively, affairs related to Indian people. There was a native affairs policy designed to liquidate special status, laws and fiscal arrangements.

There were also memoranda transferring responsibility from the federal government to various provincial agencies and departments with no guaranteed commitments for continuation of fiscal arrangements and no laws reflecting the responsibilities of the federal government. We have the Indian Act amendments of 1978 through to the policies being discussed in

[Traduction]

reconnaissant la culture indienne. Il en va de même notamment pour l'économie indienne.

Cette politique a été maintenue jusqu'en 1857 alors qu'une loi, *An Act for the Better Protection of Lands and Property of Indians in Lower Canada*, a été adoptée. En 1858, ce fut le tour d'une autre loi, *An Act for the Better Protection of Indians in Upper Canada*. Le gouvernement a sanctionné en 1859 une loi concernant la civilisation et l'émancipation de certains Indiens. Deux lois ont été promulguées par la suite: en 1867, la *Civilization of Indian Tribes Act* et en 1869, une loi pour l'émancipation graduelle des Indiens et une meilleure gestion des affaires indiennes.

En 1867, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, au paragraphe 91(24), le gouvernement a choisi de ne pas réglementer sa responsabilité envers les Indiens mais a tenté de réglementer les activités des Indiens de façon interne, les Indiens exerçant un contrôle sur toutes leurs activités et sur tout ce qui les touche.

En 1876, on adoptait une refonte de la Loi des Indiens.

En 1947, une modification était apportée à la Loi canadienne sur la citoyenneté. J'en ai déjà parlé. Dans cette modification à la Loi sur la citoyenneté, nous n'étions pas inscrits comme des citoyens canadiens de par leur naissance. Si quelqu'un aurait dû être enregistré en tant que tel, cela aurait dû être les citoyens canadiens des premières nations. Nous étions inscrits comme étrangers dans notre propre pays.

En 1947, le gouvernement se donnait vingt-cinq ans pour régler la question des Indiens. Ce plan avait été adopté par les gouvernements tant le gouvernement fédéral que les provinces. Il visait à supprimer les terres des réserves, le statut d'Indien et tout ce qui avait trait à des accords spéciaux avec les Indiens en vertu de traités. C'est de là que viennent les programmes d'intégration ainsi que ceux qui transfèrent la responsabilité des services ainsi que d'autres ententes du même genre.

En 1969, un Livre blanc était publié. On y prévoyait un plan quinquennal afin de conclure les initiatives entreprises en 1947.

En 1975, des lignes directrices des administrations locales établissaient des administrations locales en vertu de la Loi sur les Indiens et des règlements d'application conçus pour surveiller le gouvernement de l'extérieur par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes, les services de santé à l'intention des Indiens et tous les autres ministères fédéraux à l'exception du contrôle interne par les bandes. En 1976, la politique des administrations indiennes en matière de rapports avec le gouvernement parlait de regroupement des programmes du gouvernement de manière qu'il puisse s'occuper plus activement des affaires indiennes. Une politique des affaires indiennes a donc été conçue pour régler la question du statut spécial, des lois et des accords fiscaux.

Des notes de service ont également été publiées au sujet du transfert de la responsabilité du gouvernement fédéral à divers organismes et ministères provinciaux sans qu'il n'y ait aucune garantie de maintien des accords fiscaux et aucune loi précisant les responsabilités du gouvernement fédéral. Nous avons les modifications de 1978 ainsi que les politiques dont il est



## [Text]

the current arrangements in the Constitution whereby Canada is suggesting that it wants to grant governing powers to the First Nations. Appendix "D" outlines the type of equality arrangements being looked at by the Government of Canada. As can be seen, while we do not differ in terms of wanting to recognize equality, the approaches are vastly different.

In the document we talk about the obligations of the Crown with respect to international conventions. I shall not go into that, except to say that we cannot continue to accept the selective application of international conventions as they apply to Indian people in this country. We are talking about the arrangements under the international conventions whereby we can organize our own Charter of Rights and Freedoms under our own constitution, controlled by Indian governments of First Nations.

The government has never discussed the Treaty lists. There have always been discussions about the federal band list versus the band list controlled by Indian people. In Saskatchewan we have the formal treaty agreements that are recognized. The last adhesion to treaty that we signed in Saskatchewan was in 1970, at which time the family heads signed the treaty and formed a band. They now have their reserve and their own chief and council. They enjoy all of the rights flowing from the treaties and are recognized by the treaties.

In Saskatchewan anyone who adds membership to bands has the obligation to make the lands available. That is binding on the Crown. It has been the practice in the past and is a practice that we continue to follow today. There is nothing in the arrangements that has stopped that process. Any new band members reinstated or added by the Government of Canada result in the Government of Canada being obligated, under the treaties, to make additional lands available.

Let me deal next with the creation of reserves. The bill discusses the matter of the creation of new reserves. The treaties clearly set out the formula for the creation of new reserves, and we are proceeding to make those arrangements. We are now working on an act governing citizenship policies, and we have a draft act appended to the submission. In that, we deal with the various categories of citizenship.

The problem that we see developing lies in the fact that everyone tries to treat this as a very "simple solution" problem. It is a complex problem, and we must deal with it in that way. The bands cannot be expected to find answers and solutions quickly, nor can the federal government by simply proposing legislation dealing with membership.

The complex question of citizenship is one that must be addressed, and we reserve the right to deal with those questions dealing with citizenship policy and jurisdiction.

We categorize the various citizenship arrangements dealing with the natural-born citizenship, arrangements by band, by tribe, and by First Nation. We also deal with the conditional citizenship. We want to be able to regulate conditional citizen-

## [Traduction]

question dans les accords actuels de la Constitution, où le Canada propose d'accorder à l'Assemblée des premières nations. L'annexe «D» décrit le genre d'accords en matière d'égalité que propose le gouvernement du Canada. Comme vous pouvez le constater, bien que nous partagions le même point de vue en matière d'égalité, les approches que nous utilisons sont très différentes.

Dans le document, on fait état des responsabilités de la Couronne concernant les conventions internationales. Je ne veux pas aborder cette question; toutefois, je tiens à vous dire que nous ne pouvons plus accepter que les conventions internationales s'appliquent aux Indiens du Canada soient appliquées de façon sélective. On y fait état des accords qui ont été conclus conformément aux conventions internationales, et qui nous permettent d'élaborer notre propre Charte des droits et libertés en vertu de notre constitution qui est régie par les administrations de l'Assemblée des premières nations.

Le gouvernement n'a jamais fait allusion aux listes visées par les traités. Il a toujours été question des listes de bande tenues par le gouvernement fédéral et des listes de bandes tenues par les Indiens. En Saskatchewan, les traités officiels sont reconnus. C'est en 1970 que le dernier traité a été signé en Saskatchewan; les chefs de famille ont signé le traité et formé une bande. Ils ont maintenant leur réserve, leur chef et leur conseil. Ils bénéficient de tous les droits issus des traités et sont reconnus par ces derniers.

En Saskatchewan, quiconque admet de nouveaux membres au sein d'une bande doit lui fournir des terres. La Couronne est liée par cet engagement. C'est une pratique qui existe depuis toujours. Il n'y a rien dans les accords qui empêche ce processus. Si des nouveaux membres sont réintégrés ou admis par le gouvernement du Canada, ce dernier est obligé, en vertu des traités, de leur fournir des terres.

Passons maintenant à la question de la création des réserves, qui est abordée dans le projet de loi. Les traités énoncent clairement les modalités qui régissent la création de toute nouvelle réserve. Nous sommes en train de prendre les mesures nécessaires à cet égard. Nous sommes en train d'élaborer une loi régissant la politique d'appartenance. Nous avons annexé à cet égard un projet de loi au mémoire qui traite de diverses catégories d'appartenance.

Il risque d'y avoir des difficultés car tout le monde considère cette question comme un problème «simple». Il s'agit d'un problème complexe et nous devons le considérer ainsi. On ne peut s'attendre que les bandes trouvent des réponses et des solutions rapidement ou que le gouvernement fédéral le fasse en proposant tout simplement un projet de loi qui pote sur l'appartenance.

La question complexe d'appartenance doit être examinée, nous nous réservons le droit de régler les questions qui ont trait à l'appartenance et à la compétence.

Nous répartissons en catégorie les divers accords en matière d'appartenance qui ont trait au citoyen de naissance, les accords par bande, par tribu et ceux de l'Assemblée des premières nations. Nous abordons également la question de l'appartenance conditionnelle. Nous voulons être responsables

[Text]

ship arrangements as they impact on non-Indian citizens of the territory.

We talk about enrolment lists; we talk about the dual citizenship arrangements that are required; we talk about the category of aliens who will be impacting on our communities. "Aliens" is a term that we borrowed from the U.S. and Canadian governments. Whenever we went to the U.S. and occupied territory, we were alien citizens of that country. Of course, with the "Star Wars" agreement between Canada and the United States, we may have aliens in this country very shortly.

We want to deal with our own institutional arrangements dealing with enrolment and appeals. We will organize our own tribunals. We are not going to ask you to organize tribunals for us to hear our appeals. We will deal with those arrangements ourselves. Those are things we are putting into place now.

We will comply with the international standards quite easily. We have no problem in dealing with those questions in terms of equality.

Part VII of the draft act deals with the sovereignty and jurisdiction to regulate in those areas.

Part VIII deals with the collective rights of the members of the band.

Part IX deals with individual rights. That will be expanded to deal with the responsibilities and obligations of individuals as citizens of First Nations. That is an area that has been ignored up to now.

Part X deals with the treaty and aboriginal rights, amendments to the Indian Act.

Attached, Madam Chairman, we also have an outline of the approach we are taking on the band membership arrangements dealing with band membership codes.

In Saskatchewan we are proceeding to implement the Indian government structures and organizations of the bands. You do not have in your kit the chart to which I now draw your attention, but it is one that shows you the organizational structure, the governing structure by band across Saskatchewan. We also show how those government structures will link together under the Federation of Saskatchewan Indian Nations. We have organized by convention at the provincial level and the district chiefs council level. We are proceeding to sit in legislative assemblies of our own and constructing our own laws and proceeding to implement those laws.

We are not here to request recognition of those Indian government institutions; we are here to discuss with you the relationship between those political institutions and yours.

You do not have these charts in your kit, Madam Chairman. We will file them with the committee as part of the exhibits to the package that you have been provided with. These demonstrate the organizational structure, the political organizational/governing structure by band in Saskatchewan. They also demonstrate the political arrangements by band

[Traduction]

des accords relatifs à l'appartenance conditionnelle qui touchent les non-Indiens de ce territoire.

Nous abordons en outre la question des listes d'inscription, des accords de double appartenance qui s'imposent, des étrangers qu'il y aura dans nos collectivités. Nous avons emprunté cette expression aux gouvernements américains et canadiens. Nous étions toujours considérés comme des étrangers aux États-Unis et dans les territoires occupés. Évidemment, avec l'accord de la « guerre des étoiles » entre le Canada et les États-Unis, il se peut que nous ayons bientôt des étrangers dans ce pays.

Nous voulons être responsables des accords institutionnels portant sur l'inscription et les appels. Nous voulons organiser nos propres tribunaux. Nous n'avons pas l'intention de vous demander de mettre sur pied des tribunaux pour entendre nos appels. Nous nous occuperons de cela nous-mêmes. Nous sommes en train de prendre des mesures à cet égard.

Nous n'aurons aucun mal à respecter les normes internationales. Les questions en matière d'égalité ne nous posent aucun problème.

La partie VII du projet de loi traite de la souveraineté et du droit de légiférer dans ces domaines.

La partie VIII porte sur les droits collectifs des membres de la bande.

La partie IX traite des droits individuels. Elle traitera également des responsabilités et des obligations des individus en tant que citoyens de l'Assemblée des premières nations. C'est un domaine qui a été négligé jusqu'à maintenant.

La partie X traite des droits ancestraux et des droits issus de traités ainsi que des modifications apportées à la Loi sur les Indiens.

Vous trouverez également ci-joint, madame le Président, un aperçu général de l'approche que nous avons adoptée à l'égard des accords relatifs aux codes d'appartenance à une bande.

En Saskatchewan, nous sommes en train de structurer et d'organiser les bandes sur le plan administratif. Vous n'avez pas, dans les documents que nous vous avons remis, la charte sur laquelle j'attire maintenant votre attention. Cette charte illustre la structure organisationnelle et administrative des bandes en Saskatchewan. Elle illustre également comment ces structures administratives seront regroupées sous la Fédération des Indiens de la Saskatchewan. Nous nous sommes organisés, par convention, au niveau provincial et au niveau du conseil des chefs de district. Nous sommes en train d'organiser des assemblées législatives, d'élaborer et de mettre en application nos propres lois.

Nous ne sommes pas ici pour vous demander de reconnaître ces administrations indiennes; nous sommes ici pour discuter avec vous du rapport qui doit exister entre ces institutions politiques et les vôtres.

Ces tableaux ne figurent pas dans la trousse, madame le président. Nous les remettrons au Comité pour qu'ils soient annexés au document que vous avez reçu. Elles illustrent la structure organisationnelle, politique et administrative des bandes de la Saskatchewan. Elles illustrent également les



*[Text]*

across the province under the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

We have organized politically, Madam Chairman, to reflect the jurisdiction under treaty of off-reserve Indians. The Indian Act restricts the Indian council, the chief and council, to reserve boundaries. By treaty, we have the responsibility to govern by treaty territory, and we are proceeding to organize those political arrangements and take jurisdiction for services even in the urban centres in places like Prince Albert, Saskatoon, and so forth.

We want to do away with the unwritten policy of an "off-reserve/on-reserve" Indian. We want to deal with the general policies of citizenship and membership and not restrict it just to women. We have located 92 children in the last year for reinstatement who had been lost under the provincial laws of the Province of Saskatchewan. We are working with people in the veterans' associations in an effort to get veterans reinstated with their families. In the community of Sandy Bay we are working with over 1,000 people. By the time we leave that community, we should have a band of 900 to 1,000 people. We are not waiting for the paragraph 12(1)(b) amendment; we are not waiting for the Constitution. We are proceeding in accordance with the recognized processes of the treaty, whereby they will sign an adhesion to treaty, form their own band, get their own reserve, and get on with living as Indian people should.

Madam Chairman, we want to file with you one additional document, and that is a document that deals with the conflicts between the Bill of Rights, which we understand is still in existence in Canada, and the Charter of Rights and Freedoms and the international covenants on civil, political and human rights. It is a document that deals with communiqué 1-8507 and the Indian Act legislation. It is a document that was pulled together by one of our band members, Mary Anne Lavalée of the Cowesses Indian reserve. We would like to file that document for purposes of your record, as well as the red covered submission, covering our concerns on Bill C-31, and the FSIN charts.

**The Chairman:** Thank you, Chief Sanderson. Because of the length of the submission and the charts, we shall file these documents, along with the additional document that you mentioned, as exhibits to the minutes of the committee of today's date. All of those documents will be circulated to committee members and will be on file with the Clerk of the committee.

Senator Lucier will be the lead-off questioner.

**Senator Lucier:** I have a question for Chief Henry Delorme. It is stated on page 4 of the brief that 22,000 individuals who are eligible for reinstatement will be reinstated as to Indian status only and not band membership, on the same basis as their first generation children. Do I take it that what you are saying is that the cut-off is first generation children; that you are not going beyond that?

*[Traduction]*

accords politiques conclus par les bandes de la province sous la Fédération des Indiens de la Saskatchewan.

Nous nous sommes organisés sur le plan politique, madame le Président, pour refléter les compétences, en vertu des traités, des Indiens qui vivent à l'extérieur des réserves. En vertu de la Loi sur les Indiens, le conseil indien et son chef ne peuvent exercer leur compétence à l'extérieur des frontières établies. En vertu des traités, nous avons la responsabilité de gouverner les territoires visés par les traités et nous prenons les mesures nécessaires pour donner suite aux accords politiques et être responsable des services assurés par les centres urbains comme Prince Albert, Saskatoon, etc.

Nous voulons nous débarrasser de cette politique tacite régissant les Indiens qui vivent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Nous voulons élaborer des politiques générales d'appartenance qui ne se limiteront pas aux femmes. Nous avons repéré et réintégré au cours de la dernière année 92 enfants que nous aurions perdu de vue en vertu des lois provinciales de la Saskatchewan. Nous collaborons avec les associations des sciences afin de réunir ces personnes avec leurs familles. Dans la communauté de Sandy Bay, nous travaillons avec plus de 1 000 personnes. Au moment de quitter la collectivité, nous devrions avoir une bande formée de 900 à 1 000 personnes. Nous n'attendons pas que la modification à l'alinéa 12(1)(b) soit apportée; nous n'attendons pas que des modifications soient apportées à la Constitution. Nous nous conformons aux procédés établis par le traité, en vertu duquel ils devront signer un traité, constituer leur propre bande, obtenir leur propre réserve, et adopter le mode de vie des Indiens.

Madame le Président, nous voulons vous présenter un autre document, qui traite des conflits qui existent entre la Charte des droits et toujours en vigueur au Canada, la Charte des droits et libertés et les pactes internationaux relatifs aux droits civils, aux droits politiques et aux droits de la personne. Il s'agit d'un document qui porte sur le communiqué 1-8507 et sur le projet de loi modifiant la Loi sur les Indiens. C'est un document qui a été préparé par un des membres de notre bande, Mary Anne Lavalée de la réserve indienne Cowesses. Nous aimerions que ce document soit versé au dossier, tout comme le cahier rouge qui comprend notre mémoire sur le projet de loi C-31, ainsi que les tableaux du FSIN.

**Le président:** Merci, chef Sanderson. En raison de la longueur de votre exposé et des explications qui portaient sur les tableaux, nous annexerons ces documents, ainsi que le document supplémentaire que vous avez mentionné, au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. Tous ces documents seront distribués aux membres du Comité et déposés au bureau du greffier.

Je donne maintenant la parole au sénateur Lucier.

**Le sénateur Lucier:** J'ai une question à poser au chef Henry Delorme. Il est dit à la page 4 du mémoire que les 22 000 personnes qui pourraient être réintégrées n'obtiendront que leur statut d'Indien et ne seront pas admises à une bande, tout comme leurs enfants de la première génération. Dois-je comprendre par là que vous vous arrêtez aux enfants de la première génération?



[Text]

**Mr. Delorme:** Mr. Sol Sanderson is our leader and he will answer the question.

**Mr. Sanderson:** We are looking to deal with membership issues on the principles of treaty. We have never recognized the jurisdiction of the Indian Act in Saskatchewan. Historically it has been a problem for us. We have had the red ticket process under treaty, where women and children continued to enjoy their status regardless of where they resided or whom they married. That process was reduced after the last round of amendments to the Indian Act. It has been a practice in our territory that we have never recognized the application of the Indian Act, and we are looking to reinstate anyone dealing with their status by treaty. The principles of treaty will have to be recognized. That is the basis of our position.

**Senator Lucier:** So Bill C-31 means nothing to you.

**Mr. Sanderson:** If you take a look at the application of law, provincial law and many of the federal laws, you will find that they conflict with the treaties, and where they conflict with treaties your own courts have ruled that the treaties will supersede. We say that this is conflicting with the treaties.

**Senator Nurgitz:** In your response to Senator Lucier, you said that the old paragraph 12(1)(b) never applied to Saskatchewan, that an Indian woman who married a non-Indian had her rights preserved and those of her children. I want to be clear on that.

**Mr. Sanderson:** We have never recognized the application of the Indian Act dealing with membership in Saskatchewan. It is not that it never applied. The government tried to apply it. We discouraged the women from signing any of the forms that government brought along for them to enfranchise themselves.

**Senator Nurgitz:** Let us not deal with government. I want to ask you this question: Tell me about the rights of an Indian female who marries a non-Indian. Explain her rights from that moment on.

**Mr. Sanderson:** Under the process that we have in place, she continues to be recognized by treaty. Keep in mind, senator, that we are talking about two legal processes. We are talking about one legal process under the Indian Act, which is never formally discussed in that way, versus a legal political process under treaty. Just because they enfranchised under the Indian Act, it does not mean that they lost their Indian or treaty status. That is a problem you created administratively for yourself. We did not create that problem. So if you deal with the reinstatement of Indian people, then the principles of treaty will apply.

**Senator Nurgitz:** So far as you are concerned, Indian women never lost any rights to which they would have been entitled, leaving aside the Department of Indian Affairs.

**Mr. Sanderson:** By treaty, yes.

**Senator Nurgitz:** By treaty they have not lost.

**Mr. Sanderson:** That's right. They have not lost.

[Traduction]

**M. Delorme:** M. Sol Sanderson, qui est notre chef, répondra à cette question.

**M. Sanderson:** Nous essayons de régler les problèmes d'appartenance en nous fondant sur les principes des traités. La Loi sur les Indiens n'a jamais été reconnue en Saskatchewan. Cela nous a toujours posé un problème. Il y a eu le billet rouge qui permettait aux femmes et aux enfants de garder leur statut, peu importe leur lieu de résidence ou la personne qu'elle épousait. Ce procédé a été limité après la dernière série de modifications apportées à la Loi sur les Indiens. Nous n'avons jamais reconnu la Loi sur les Indiens. Nous voulons réintégrer toute personne qui a perdu son statut par un traité. Les principes du traité devront être reconnus. Voilà quelle est dans l'ensemble, notre position.

**Le sénateur Lucier:** Ainsi, le projet de loi C-31 ne veut rien dire pour vous.

**M. Sanderson:** Si vous jetez un coup d'oeil sur les lois provinciales et bon nombre de lois fédérales, vous constaterez qu'elles entrent en conflit avec les traités; vos tribunaux ont disposé que, dans les cas où il y a conflit, les traités l'emportent sur les lois. D'après nous, le projet va à l'encontre des traités.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans votre réponse au sénateur Lucier, vous avez dit que l'ancien alinéa 12(1)(b) n'a jamais été appliqué à la Saskatchewan, qu'une femme indienne qui épousait un non-Indien gardait ses droits, tout comme ses enfants gardaient les leurs. Je tiens à ce que cela soit clair.

**M. Sanderson:** Nous n'avons jamais reconnu, en Saskatchewan, les dispositions de la Loi sur les Indiens qui portent sur l'appartenance à une bande. Ce n'est pas que ces dispositions n'ont jamais été appliquées. Le gouvernement a essayé de le faire. Nous avons essayé de persuader les femmes de ne pas signer les formulaires que le gouvernement leur apportait pour s'émanciper.

**Le sénateur Nurgitz:** Laissons tomber le gouvernement. Je veux vous poser la question suivante: expliquez-moi les droits que possède l'Indienne qui épouse un non-Indien. Expliquez-moi les droits qu'elle possède à partir de ce moment-là.

**M. Sanderson:** En vertu du procédé que nous avons institué, elle continue d'être reconnue en vertu d'un traité. Il ne faut pas oublier, sénateur, qu'il est question de deux procédés juridiques. Nous faisons allusion au procédé juridique en vertu de la Loi sur les Indiens, qui n'a jamais fait l'objet de discussions formelles, et le procédé politique et juridique visé par le traité. Si elles sont affranchies en vertu de la Loi, cela ne veut pas dire qu'elles perdent leur statut d'Indienne ou leur statut accordé par traité. C'est vous qui avez créé ce problème, pas nous. S'il est question de réintégrer les Indiens dans leurs droits, il faut appliquer les principes du traité.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui vous concerne, les Indiennes n'ont jamais perdu les droits qui leur revenaient, si l'on fait abstraction du ministère des Affaires indiennes.

**M. Sanderson:** Les droits issus d'un traité, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Elles n'ont rien perdu en vertu des traités.

**M. Sanderson:** C'est exact, elles n'ont rien perdu.

[Text]

**Senator Nurgitz:** Then what is your concern about Bill C-31?

**Mr. Sanderson:** You are suggesting a reinstatement of a number of people who have been struck off the list unilaterally by the administration of the Indian Affairs Department.

**Senator Nurgitz:** But you haven't.

**Mr. Sanderson:** No, we haven't. But our lists have not been recognized, either, as being maintained by the First Nations at this point. We have a practical problem in the administrative arrangements. We are saying that dealing with the treaty status of people, it is not at the whim of the Government of Canada to strike people off the treaty lists. That is the responsibility of Indian people.

**Senator Nurgitz:** You are saying it is bad law. That may or may not be so. But for those of us who are wrestling with the bill, the problem is that all of those for whom we are seeking to find some redress have not lost anything in the eyes of the Saskatchewan people; so there is nothing to redress.

**Mr. Sanderson:** We informed the government 12 years ago that the continuation of striking people off the treaty lists was neither a responsibility nor a jurisdiction of theirs. That continued to be a responsibility of Indian people through their governments and bands. In dealing with citizenship, we also reserve the right to regulate those internal arrangements by treaty. We talk about the transfer of women from non-Indian status because of marriage to a non-Indian. But what about the practical problem that exists when a woman marries a man from another reserve? They have not considered that as a problem or an issue. We recognize it as being a very real problem. We are talking about the principles of citizenship and being able to regulate those arrangements. You have also defined in the Constitution the Métis and Inuit as national definitions, but what happens in the case of an Indian woman marrying an Inuit or Métis person? How do you regulate that? By simple membership lists? No, you can't. You will have to be able to deal with the broader principles of treaties and the political arrangements that are there. The jurisdictions will have to be recognized by a treaty between the First Nations government and the governments of the Crown, and so on. That is what I said earlier. When we deal with this problem as being a simplistic problem, we create many more problems.

**Senator Nurgitz:** I do not want to make it any more difficult, but the conclusion that I had reached earlier—I am shaken from that now—was that there has never been a practice of discrimination against Indian women as a result of their marrying non-Indians. That is what you are assuring us.

**Mr. Sanderson:** Yes. We have never recognized the application of your policies under the Indian Act.

**Senator Nurgitz:** I applaud your non-recognition of that discriminatory law. Let me go back to square one. What, then, is your objection to Bill C-31? If you have never practised that discrimination, and you seem to abhor it, then, if this bill overcomes it, is it bad?

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'est-ce qui vous inquiète au sujet du projet de loi C-31?

**M. Sanderson:** Vous proposez de réintégrer un certain nombre de personnes dont le nom a été unilatéralement rayé de la liste par le ministère des Affaires indiennes.

**Le sénateur Nurgitz:** Et ce n'est pas ce que vous proposez.

**M. Sanderson:** Non. Toutefois, personne n'a encore reconnu les listes tenues par l'Assemblée des premières nations. Nous avons un problème sur le plan des accords administratifs. En ce qui concerne les personnes dont le statut a été accordé en vertu d'un traité, il ne revient pas au gouvernement du Canada de rayer leur nom des listes de traités. Cette responsabilité incombe aux Indiens.

**Le sénateur Nurgitz:** Donc, d'après vous, cette loi est mauvaise. Il se peut qu'elle le soit. Toutefois, ceux qui sont chargés d'étudier le projet de loi doivent faire face au problème suivant, à savoir que toutes les personnes pour qui nous essayons de réparer le tort qui leur a été fait, n'ont pas, aux yeux des habitants de la Saskatchewan, perdu quoi que ce soit; il n'y a rien à réparer.

**M. Sanderson:** Nous avons informé le gouvernement il y a 12 ans qu'il n'avait pas le pouvoir de radier des listes de traités le nom des personnes qui y figurait. Cette responsabilité incombait aux Indiens par l'entremise de leurs administrations et de leurs bandes. En ce qui concerne l'appartenance, nous nous réservons le droit d'appliquer ces accords internes. Nous parlons de redonner aux femmes le statut d'Indienne qu'elles ont perdu par suite de leur mariage à un non-Indien. Qu'en est-il du problème qui existe lorsqu'une femme épouse un homme d'une autre réserve? Cela ne constitue pas un problème pour eux, mais pour nous, c'est en un. Il est question des principes d'appartenance et du fait de pouvoir appliquer ces accords. D'après la Constitution, les Métis et les Inuit sont des peuples du Canada; mais qu'arrive-t-il à la femme indienne qui épouse un Inuit ou un Métis? Comment faites-vous pour régler ce problème? Au moyen de listes d'appartenance? Non, cela n'est pas possible. Il faudra tenir compte des principes généraux des traités et des accords politiques qui existent. Il faudra reconnaître les compétences au moyen d'un traité qui devra être signé entre l'administration de l'Assemblée des premières nations et les gouvernements de la Couronne, etc. C'est ce que j'ai dit plus tôt. Lorsque nous qualifions de problème simple, nous ne faisons qu'en créer un plus grand nombre.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne veux pas compliquer la situation, mais j'ai conclu plus tôt—et j'en suis maintenant bouleversé—que les femmes indiennes n'ont jamais été victimes de discrimination par suite de leur mariage à un non-Indien. C'est ce que vous affirmez.

**M. Sanderson:** Oui. Nous n'avons jamais reconnu les politiques visées par la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous félicite pour cette initiative. Revenons à notre point de départ. Pourquoi vous opposez-vous au projet de loi C-31? Si vous n'avez jamais appliqué cette mesure discriminatoire, et vous semblez l'avoir en horreur, s'il abolit cette mesure pourquoi le projet est-il si mauvais?



[Text]

**Mr. Sanderson:** We did not catch veterans enfranchising until two or three years down the road, and a lot of veterans were automatically enfranchised because they signed forms. Many Indian women signed the forms under the Indian Act and they were struck off the list. But they were not advised of the rights under treaty. They were not advised of anything. There are a number of children who were lost off the lists because they were placed by the province under federal-provincial laws. There is a whole range of areas of concern, where the government has interfered with those arrangements without permission or consent of the bands. The other problem with the act is that the government reserves the right to not recognize Indian people who are added to the band by tradition. If we adopt another person by custom, the government is reserving the right to regulate indirectly an immigration or citizenship policy that is against the principles that you speak of. On the one hand, you say you recognize the responsibility, and on the other you take it away. Your bill is inconsistent. If you had a bill recognizing Indian culture or Indian society, and dealing with the inherent powers of the band to regulate citizenship matters, the problem would be resolved.

**Senator Lucier:** Madam Chairman, I am more confused than ever.

**Senator Nurgitz:** That is the usual effect I have on people.

**Senator Lucier:** No. I appreciate your intervention, senator. Mr. Sanderson, I think I heard you say that if the law said certain things, then it would be okay, that you would accept that. Did I hear you correctly? I thought you said at the beginning that you did not recognize our laws. You cannot recognize just the ones you like. Either you recognize our laws or you don't.

**Mr. Sanderson:** You do that with us all the time.

**Senator Lucier:** You are accusing us of doing it, and saying we shouldn't.

**Mr. Sanderson:** We did not accuse you of not doing it. You do it. That is the problem: you do it. The other problem we have with the bill is that it now suggests that we have to comply with the Charter of Rights and Freedoms if we are going to take control of membership. That restricts us to dealing with regulating membership under individual rights and policies and laws which fly in the face of the standards of the Indian community and the treaties, where the collective rights of our people are recognized. We say that we will regulate individual rights, as well as collective rights by our own laws and our own bills. So you are imposing on us another set of standards that will take away what we are trying to do.

**Senator Lucier:** I just want to understand what you are saying. If you do not recognize those laws and you will not recognize the laws embodied in this bill, it really does not matter what it says.

[Traduction]

**M. Sanderson:** Nous ne nous sommes rendu compte de l'émancipation des anciens que deux ou trois ans après qu'elle eut commencée. Beaucoup d'anciens étaient automatiquement émancipés parce qu'ils avaient accepté de signer des formulaires. Un grand nombre de femmes indiennes ont signé des formulaires en vertu de la Loi sur les Indiens et leur nom a donc été rayé de la liste. Mais elles n'ont pas été avisées des droits qu'elles détenaient en vertu des traités. Personne n'a été informé de quoi que ce soit. Le nom d'un certain nombre d'enfants a été rayé des listes parce qu'ils ont été placés par la province, en vertu des lois fédérales-provinciales. Le fait que le gouvernement soit intervenu sans la permission ou sans le consentement des bandes a créé beaucoup d'embarras. La Loi pose un autre problème en ce sens que le gouvernement se réserve le droit de ne pas reconnaître les Indiens qui ont été traditionnellement admis au sein d'une bande. Si nous adoptons une personne, le gouvernement se réserve le droit d'appliquer indirectement une politique de l'immigration ou d'appartenance qui va à l'encontre des principes dont vous faites mention. Vous reconnaissez d'une part la responsabilité et vous l'enlevez de l'autre. Votre projet de loi n'est pas logique. Si le projet reconnaissait la culture ou la société indienne, et s'il portait sur les pouvoirs de la bande en matière d'appartenance, le problème disparaîtrait.

**Le sénateur Lucier:** Madame la présidente, je comprends de moins en moins.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est généralement l'effet que j'ai sur les gens.

**Le sénateur Lucier:** Non. Je comprends votre intervention, sénateur. Monsieur Sanderson, je crois que vous avez dit que si la loi dit certaines choses, alors tout va bien, vous êtes d'accord. Ai-je bien compris? Je croyais vous avoir entendu dire au début que vous n'acceptiez pas nos lois. Vous ne pouvez pas accepter uniquement les lois qui vous plaisent. Ou vous acceptez nos lois, ou vous ne les acceptez pas.

**M. Sanderson:** Vous nous faites cela tout le temps.

**Le sénateur Lucier:** Vous nous accusez de le faire et vous dites que nous avons tort.

**M. Sanderson:** Nous ne vous avons pas accusés de ne pas le faire. Vous le faites. C'est là le problème: vous le faites. Le projet de loi pose un autre problème dans la mesure où l'on veut maintenant nous obliger à respecter la Charte des droits et libertés si nous voulons avoir un pouvoir de décision quant à nos effectifs. Cela veut dire que l'inscription sera réglementée en fonction de droits, de politiques et de lois à caractère individuel, ce qui va à l'encontre des habitudes des Indiens et des traités, où l'on reconnaît les droits collectifs de notre peuple. Nous disons que nous allons réglementer les droits individuels, ainsi que les droits collectifs par nos propres lois et nos propres projets de loi. Or, vous nous imposez un autre ensemble de règles qui réduira à néant ce que nous essayons de faire.

**Le sénateur Lucier:** J'essaie seulement de comprendre votre position. Si vous n'acceptez pas ces lois et si vous n'acceptez pas les mesures législatives énoncées dans ce projet de loi, le contenu n'a alors vraiment aucune importance.



[Text]

**Mr. Sanderson:** That is what I said earlier. That is why we are setting up our political institutions in Saskatchewan right now. They may conflict in the courts and all the other jurisdictional areas but we will not sit here and ask you for the powers to regulate. We have signed treaties with you in the past and you acquired the powers and access, not us.

**Senator Lucier:** All I wanted to do is clarify your point.

**Mr. Sanderson:** There are too many groups coming here to these political forums with hat in hand and allowing you to take away things which you assume you have the power to regulate. We are trying to set the record straight and say that we have continued to exercise our governing powers over these areas, in spite of the fact that they are not recognized formally.

**Senator Lucier:** You are saying that the Government of Canada has the power to pass Bill C-31 but it does not have the power to make it apply to you.

**Mr. Sanderson:** Correct. That is what the treaty says.

**Senator Lucier:** You also spoke of conditional citizenship for non-Indians. Does the same theory apply, that if you decide to make them a member of your band they become subject to your laws and not the laws of Canada?

**Mr. Sanderson:** That is what citizenship is all about.

**Senator Nurgitz:** Would that depend on whether the person is born on the sovereign territory of what we now call Canada? Let us not get into a definition of sovereign territory.

**Mr. Sanderson:** Through our treaties we have reserved sovereign territories. That is the usual definition given to reserve under most treaties. You must talk about conditional sovereign territory, for you do not have clear sovereign territory. We are the natural born citizens.

**Senator Nurgitz:** Let us say that I was born in the Peoples Republic of China and in every sense of the word am a Chinese born person, newly arrived in Canada. For reasons best known to me, I want to apply for membership in your band, and for reasons best known to you, you want to accept me—it might be a special skill or whatever. Could you make me a citizen?

**Mr. Sanderson:** We can regulate your conditional citizenship status. That is what is done now when one immigrates to Canada, except in the case of British citizens who, for five years after arriving in Canada, enjoy dual citizenship, both in Canada and in their homeland. An example is the French Civil Law of the Province of Quebec, which is recognized in the Constitution. Under the collective rights under those laws you apply the individual rights of its citizens, and the same applies with regard to English common law in the rest of the country. However, you are telling us that we must jump from ignoring

[Traduction]

**M. Sanderson:** Cela revient à ce que j'ai dit. C'est pour cette raison que nous établissons nos propres institutions politiques en Saskatchewan. Elles peuvent entraîner des conflits dans les tribunaux et dans d'autres secteurs de compétence, mais nous n'allons pas rester à rien faire et vous demander le pouvoir de réglementer. Nous avons signé des traités avec vous dans le passé et c'est vous qui avez acquis les pouvoirs et l'accès, pas nous.

**Le sénateur Lucier:** Je voulais juste clarifier votre argument.

**M. Sanderson:** Trop de groupes viennent ici, dans ces tribunes politiques, avec une attitude de mendiants et vous permettez de nous enlever des choses que vous estimez avoir le pouvoir de réglementer. Nous essayons de rétablir la vérité et nous disons que nous avons continués à exercer nos pouvoirs de réglementation dans ces domaines, même s'ils ne sont pas officiellement reconnus.

**Le sénateur Lucier:** Vous dites que le gouvernement du Canada a le pouvoir d'adopter le projet de loi C-31, mais qu'il n'a pas le pouvoir de le rendre applicable à vous.

**M. Sanderson:** C'est exact. C'est ce que dit le traité.

**Le sénateur Lucier:** Vous avez également parlé de citoyenneté conditionnelle pour les non-Indiens. La même théorie s'applique-t-elle dans ce cas? C'est-à-dire que si vous décidez d'en faire des membres de votre bande, ils sont assujettis à vos lois et non à celles du Canada?

**M. Sanderson:** C'est exactement ce dont il s'agit.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela dépendrait-il du fait que la personne en question soit née ou non sur le territoire souverain de ce que nous appelons maintenant le Canada? Ne lançons pas un débat sur la définition du territoire souverain.

**M. Sanderson:** Dans tous nos traités, on nous attribue des territoires souverains réservés. C'est la définition habituelle que l'on donne aux réserves dans la plupart des traités. Vous devez parler de territoires souverains conditionnels, car vous n'avez pas de territoire souverain clair. Nous sommes le citoyens de par la naissance.

**Le sénateur Nurgitz:** Supposons que je sois né en République populaire de Chine. Dans tous les sens du terme, je suis une personne née en Chine, nouvellement installée au Canada. Pour des raisons qui me regardent, je veux faire une demande d'inscription dans votre bande, et pour des raisons qui vous regardent vous voulez m'accepter — peut-être parce que j'ai des compétences spéciales ou autre chose. Pourriez-vous m'accorder la citoyenneté?

**M. Sanderson:** Nous pourrions réglementer votre citoyenneté conditionnelle. C'est ce qui se passe actuellement lorsqu'une personne immigré au Canada, sauf dans le cas des citoyens britanniques qui, cinq après leur arrivée au Canada, ont les deux citoyennetés, canadienne et britannique. Donnons en exemple le droit civil français de la province de Québec, qui est reconnu dans la Constitution. Ces lois concernent des droits collectifs en tenant compte des droits individuels des citoyens, et la même chose s'applique à la common law anglaise dans le reste du Canada. Cependant, vous nous dites que nous devons

[Text]

our collective rights, which are our responsibility under treaty and under Indian governments of First Nations, and comply with your restrictive Charter of Rights and Freedoms as a condition of controlling membership, which is based on individual rights. That is clearly a conflict of policy. We are not saying that we do not want to deal with individual rights, but that we reserve the right to organize those formally in our laws and in our institutions.

**Senator Nurgitz:** In your draft bill dealing with citizenship you have established citizenship tribunals.

**Mr. Sanderson:** Yes. We do not want to appeal to your governing bodies. If we have appeals and areas of concern—

**Senator Nurgitz:** Let us not argue about how good or bad our laws are. Let us assume that our laws are all bad and that your laws are all good. What I would like to know is whether you feel you can choose a person recently arrived from the Peoples Republic of China to become a member of your band and be provided me with a certificate of citizenship?

**Mr. Sanderson:** That is what we are arranging. We reserve the right for adoption. In the past, before there was contact with the white man, there was adoption between tribes.

**The Chairman:** If you reserve to yourself the right to decide who you can bring into your membership, do you expect that in your financial arrangements, or whatever they may be, the federal government will automatically recognize this right and increase your budget or, your land resources accordingly?

**Mr. Sanderson:** We were talking about the obligation of the government in treaties. Government representatives committed themselves to expanding reserves when people were added to the reserves. They did not qualify who could be added. There are already precedents where people have been added to reserves and additional land was made available as a result.

**Senator Robertson:** Earlier you said, if I understood you correctly, that you now ignore the present Indian Act with regard to its laws governing Indian women who married non-Indians and moved off the reserve. Am I correct?

**Mr. Sanderson:** Yes. We have a number of Indian women with a red ticket.

**Senator Robertson:** What is a red ticket?

**Mr. Sanderson:** It is a form of dual citizenship status for people who have married non-Indians. They continue to enjoy their rights under treaty and, if necessary, such as in the case of separation, the mother and children may resume residency on the reserve and be reinstated under treaty.

**Senator Robertson:** Ms. McNab said in the second last paragraph of her brief that we should feel sorry for Indian women who lose their status because they have married non-natives and that they should not be reinstated. I am trying to reconcile what Ms. McNab said with what you have just said. Have I missed something?

[Traduction]

laisser tomber nos droits collectifs, qui sont notre responsabilité en vertu des traités et relèvent des gouvernements indiens des premières nations, et respecter votre Charte des droits et libertés restrictive pour pouvoir jouir d'un pouvoir de décision sur nos effectifs, ce qui repose sur des droits individuels. Il y a clairement un conflit de politique. Nous ne disons pas que nous ne voulons pas respecter les droits individuels, mais que nous nous réservons le droit de les structurer officiellement dans nos propres lois et nos institutions.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans votre projet de loi portant sur la citoyenneté, vous créez des cours de la citoyenneté.

**M. Sanderson:** Oui. Nous ne voulons pas faire appel à vos organismes de réglementation. Si nous avons des appels et des problèmes . . .

**Le sénateur Nurgitz:** Nous n'allons pas débattre de la valeur de nos lois respectives. Supposons que nos lois sont toutes mauvaises et que les vôtres sont toutes bonnes. Ce que je veux savoir, c'est si vous estimez que vous pouvez autoriser une personne récemment arrivée de la République populaire de Chine à devenir membre de votre bande et de lui délivrer un certificat de citoyenneté?

**M. Sanderson:** C'est ce que nous voulons faire. Nous nous réservons le droit d'adoption. Autrefois, lorsqu'il y avait des contrats avec l'homme blanc, il y avait adoption entre tribus.

**La président:** Si vous vous réservez le droit de décider qui peut devenir membre de votre bande, vous attendez-vous que sur le plan des accords financiers ou autres, le gouvernement fédéral reconnaisse automatiquement ce droit et accroisse votre budget ou vos ressources foncières en conséquence?

**M. Sanderson:** Nous parlons des obligations du gouvernement découlant des traités. Les représentants du gouvernement se sont engagés à élargir les réserves lorsque leur population s'accroît. Ils n'ont pas défini quels pouvaient être les nouveaux membres. Il y a eu des précédents où de nouveaux membres ont été admis dans les réserves et où des terres additionnelles ont été offertes en conséquence.

**Le sénateur Robertson:** Si je vous ai bien compris, vous avez dit plus tôt que vous ne respectez pas la Loi actuelle sur les Indiens en ce qui concerne les mesures régissant les femmes indiennes qui ont épousé des non-Indiens et quitté la réserve. Est-ce exact?

**M. Sanderson:** Oui. Nous comptons un certain nombre de femmes indiennes détentrice d'un coupon rouge.

**Le sénateur Robertson:** Qu'est-ce que ce coupon rouge?

**M. Sanderson:** C'est une forme de double citoyenneté pour les gens qui ont épousé des non-Indiens. Ils continuent de jouir de leurs droits en vertu des traités et, au besoin, comme dans le cas de séparation, la mère et les enfants peuvent revenir vivre dans la réserve et reprendre leurs droits en vertu du traité.

**Le sénateur Robertson:** A l'avant dernier paragraphe de son mémoire, M<sup>me</sup> McNab a dit que nous devrions compatir avec les femmes indiennes qui perdent leur statut parce qu'elles épousent des non-autochtones et qu'elles ne devraient pas pouvoir reprendre leurs droits, j'essaie de concilier la posi-



[Text]

**Ms. McNab:** I was referring to treating Indian women with special status. When I got married, it was my choice to marry a half-breed, a white man, a black man, a Chinaman or whatever. That was my individual choice. However, from the time an Indian girl is born and while growing up in Indian culture she is warned that if she marries a white man or whatever she loses her treaty rights. That is what our Indian women are being taught as a result of what it says in the Indian Act. That is the Indian Act. However, we are talking about a dispute right now in terms of whether or not you are a treaty Indian. The point is that we did not create that division. What Mr. Sanderson is saying is that the government, right from the start, created that division. I had an aunt who was a red ticket holder, and she lived on the reserve. Nobody bothered her. Today, in my statement, I say that the government is creating this division between people, in insisting on labelling people as "native" or "Eskimo" and that sort of thing. In my opinion, "native" is not a word that should be used. I am a treaty Indian person. I am not a native.

**Senator Robertson:** What is confusing me, I suppose, is that we know what the Indian Act purports to do. If I understand you correctly, you have said that you have ignored that and have not done what the Indian Act says you must do. In other words, you have not discriminated against these women who married white men, and so perhaps I have lost something.

**Mr. Sanderson:** I would like to clarify a concern that we have in dealing with all of these questions. First of all, you assume certain responsibilities and powers that you do not have—

**Senator Robertson:** When you say "you", are you referring to yourself or to us?

**Mr. Sanderson:** You do.

**Senator Robertson:** Very well.

**Mr. Sanderson:** In trying to find a solution to this problem that we are dealing with now, you only have a certain capability, politically and legally, to correct the problem. Therefore, you stick with that agenda and see what you can do about correcting the problems that you created.

On the other hand, we as First Nations have a responsibility to deal with laws and regulations that we can address and put in place to deal with the problem. Then there is another agenda which regulates Canada-Indian relationships which nobody wants to talk about or deal with. Therefore you have these three agendas and when you are faced with an issue such as membership, very often you tend to try to find all of the answers in the federal jurisdiction when it is not there. Complimentary legislation is needed to regulate Canada's responsibility in respect of the treaties. In other words, you must bring all of your laws in line with the treaties and there must be the recognition of the construction of Indian law by First Nations.

[Traduction]

tion de M<sup>me</sup> McNab avec ce que vous venez de dire. Me suis-je trompé quelque part?

**Mme McNab:** Je parlais de conférer aux femmes indiennes un statut spécial. Lorsque je me suis mariée, j'avais le choix d'épouser un Métis, un Blanc, un Noir, un Chinois ou autre. C'était mon choix personnel. Cependant, dès sa naissance et pendant tout le temps où elle est élevée dans la culture indienne, une fille indienne est avertie que si elle épouse un Blanc, elle perdra ses droits en vertu des traités. C'est dans cet esprit que les femmes indiennes sont élevées à cause du libellé de la Loi sur les Indiens. C'est la Loi sur les Indiens. Cependant, ce dont nous débattons actuellement, c'est la question de savoir si vous êtes ou non un Indien assujéti à un traité. Ce n'est pas nous qui avons créé cette distinction. Ce que dit M. Sanderson, c'est que c'est le gouvernement qui a créé cette distinction dès le départ. Une de mes tantes détenait un coupon rouge et vivait dans une réserve. Personne ne l'a jamais embêtée. Aujourd'hui, dans ma déclaration, je dis que le gouvernement crée cette distinction entre les gens, en insistant pour leur donner des étiquettes comme «autochtone» ou «Esquimaux» et le reste. A mon avis, on ne devrait pas employer le mot autochtone. Je suis une Indienne assujétiée à un traité. Je ne suis pas une autochtone.

**Le sénateur Robertson:** Ce qui complique les choses, je suppose, c'est que nous savons ce que vise la Loi sur les Indiens. Si je vous comprends bien, vous avez dit que vous n'en avez pas tenu compte et que vous n'avez pas respecté la Loi sur les Indiens. Autrement dit, vous n'avez pas établi de discrimination à l'égard de ces femmes qui ont épousé des hommes blancs. Mais j'ai peut-être mal compris.

**M. Sanderson:** Je voudrais donner une précision. D'abord, vous vous supposez certaines responsabilités et certains pouvoirs que vous n'avez pas . . .

**Le sénateur Robertson:** Quand vous dites «vous», parlez-vous de vous-même ou de nous?

**M. Sanderson:** De vous.

**Le sénateur Robertson:** Très bien.

**M. Sanderson:** Dans la recherche d'une solution au problème dont vous traitez maintenant, vous n'avez que certaines possibilités données, politiquement et légalement, de rectifier la situation. Par conséquent, vous vous y cantonnez et cherchez ce qu'il est possible de faire pour corriger les problèmes que vous avez vous-même créés.

Par ailleurs, nous, en tant que premières nations, nous avons la responsabilité de voir aux lois et aux règlements que nous pouvons instaurer pour régler le problème. Il y a ensuite la question de la réglementation des relations entre le Canada et les Indiens dont personne ne veut parler. Il y a donc trois volets et lorsque vous devez régler une question comme celle de l'inscription dans les bandes, vous avez très souvent tendance à essayer de trouver toutes les réponses dans le secteur de compétence fédérale, alors qu'elles n'y sont pas. Il faut des lois complémentaires pour réglementer les responsabilités du Canada à l'égard des traités. Autrement dit, vous devez faire en sorte que toutes vos lois soient en accord avec les traités et



*[Text]*

You cannot find answers to your problems because they are merely symptoms of the real problems that you are failing to recognize.

Ms. McNab was talking about some other concerns. However, we are the ones who are responsible for dealing with regulations and policies in relation to Indian culture. We have not even put that into the document because we reserve that as a jurisdiction for Indian people to address.

**Senator Robertson:** I am still confused. Perhaps Senator Marchand is an expert on what is going on.

**Senator Marchand:** I am not a treaty Indian. Perhaps Senator Adams is in the same boat as I am, but I understand Mr. Sanderson—

**The Chairman:** Senator Marchand, I must warn you that I intend to adjourn this meeting in exactly two minutes. Therefore if you have a question you would like to ask, then please do so.

**Senator Marchand:** Senator Robertson and I were merely having a conversation. However, Madam Chairman, I do not think we are going to solve this issue. I think that Mr. Sanderson was right when he asked, at the beginning, for a day and a half to discuss this. What we are getting into is self-government and dealing with the treaty problems and the conflicts that have never been sorted out.

**Mr. Sanderson:** That is correct.

**Senator Marchand:** We are going to get into the whole area of self-government, and we are not going to solve it.

**The Chairman:** No, not in these hearings. For better or for worse, we are here to consider the implications of Bill C-31.

**Senator Marchand:** If Mr. Sanderson were to ask me some questions, I would refer him back to the fact of my being a non-treaty Indian from British Columbia. With reference to a statement that he made, following a question from Senator Nurgitz, Mr. Sanderson stated that he did not ever consider asking their women to leave the treaty areas or reservations under their treaty recognition. We have a different problem in British Columbia. We did not have treaties and people left under the law, in the same way as many of your people did, under the law. I would like to say to him that I want my sisters back into my band and into my reservation. I want all of those people back who are descendants from my sisters as well. That is the place to start. For us to start on an equal basis, the way is to have them come back.

**The Chairman:** We have had, as you know, a number of divergent opinions and they have all been very challenging.

**Mr. Sanderson:** Madam Chairman, we would like to thank you and the other honourable senators here for taking the time to allow us to present the documents to you. There is no question that we will be dealing with these same matters down the road. However, again I would like to qualify: we are not

*[Traduction]*

vous devez reconnaître la constitution d'un droit indien par les premières nations. Vous ne pouvez trouver de solution à vos problèmes parce que ceux-ci ne sont que les symptômes de problèmes très réels que vous ne voulez pas voir.

M<sup>me</sup> McNab parlait d'autres préoccupations. C'est pourtant nous qui sommes responsables des règlements et politiques se rapportant à la culture indienne. Nous n'en avons même pas parlé dans le document, parce que nous estimons que cette question relève des Indiens.

**Le sénateur Robertson:** Je ne comprends toujours pas très bien. Le sénateur Marchand est sans doute un expert de la question.

**Le sénateur Marchand:** Je ne suis pas un Indien assujéti à un traité. Le sénateur Adams est peut-être dans le même bateau que moi, mais je crois que M. Sanderson . . .

**La présidente:** Sénateur Marchand, je dois vous avertir que j'ai l'intention de lever la séance dans exactement deux minutes. Si vous avez une question, veuillez la poser.

**Le sénateur Marchand:** Le sénateur Robertson et moi-même ne faisons que bavarder. Cependant, Madame la présidente, je ne crois pas que nous allons résoudre la question. Je crois que M. Sanderson avait raison lorsqu'il a demandé dès le début une journée et demie pour débattre cette question. Nous touchons maintenant à des questions d'autonomie politique des Indiens et nous aboutissons à des problèmes de traités et à des conflits qui n'ont jamais été réglés.

**M. Sanderson:** C'est exact.

**Le sénateur Marchand:** Nous allons glisser vers la question de l'autonomie politique, et nous n'allons pas la résoudre.

**Le président:** Non, pas pendant ces audiences. Pour le meilleur et pour le pire, nous sommes ici pour étudier les répercussions du projet de loi C-31.

**Le sénateur Marchand:** Si M. Sanderson me posait des questions, je lui rappellerais que je suis un Indien de la Colombie-Britannique non assujéti à un traité. En ce qui concerne ce qu'il a dit à la suite d'une question du sénateur Nurgitz, M. Sanderson a dit qu'il n'a jamais envisagé de demander aux femmes indiennes de quitter les réserves ou les régions visées par un traité. Nous n'avons pas le même problème en Colombie-Britannique. Nous n'avons pas signé de traité et nous ne relevons pas de ces lois comme beaucoup d'entre vous. Je voudrais lui dire que je veux que mes soeurs reviennent vivre dans ma bande et dans ma réserve. Je veux que reviennent également tous les descendants de mes soeurs. C'est là qu'il faut commencer. Pour prendre le départ sur une base égale, il faut que ces personnes reviennent.

**Le président:** Comme vous le savez, nous avons entendu un certain nombre d'opinions divergentes et elles sont toutes très intéressantes.

**M. Sanderson:** Madame la présidente, je tiens à vous remercier, ainsi que les honorables sénateurs, de nous avoir donné le temps de vous présenter les documents. Il est évident que la question n'est pas réglée et que nous devons y revenir. Cependant, je voudrais encore une fois ajouter une précision. Nous

*[Text]*

appearing before the Standing Committee or the Senate committee to request jurisdiction to deal with these matters. As you can see, we are proceeding to deal with them in a practical way under Indian government jurisdiction and we would ask you to organize yourselves to respect that.

**The Chairman:** Thank you. We are happy to have had you and all of your representatives here today. I would like to extend a special welcome to the ladies and gentlemen who have not been here before. We are pleased to have had you attend these hearings.

Honourable senators, our next hearing will commence at 9 a.m. tomorrow morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

n'avons pas comparu devant le Comité permanent ou le Comité sénatorial pour demander compétence sur ces questions. Comme vous pouvez le voir, nous avons l'intention de les régler d'une façon pratique en vertu de la compétence du gouvernement indien et nous voulons que vous preniez les mesures nécessaires pour respecter cela.

**Le président:** Merci. Nous avons été heureux de vous entendre aujourd'hui, ainsi que tous vos représentants. Je tiens à remercier également les dames et les messieurs qui n'étaient pas là avant. Nous sommes heureux que vous ayez assisté à ces audiences.

Honorables sénateurs, la prochaine séance commencera à 9 heures demain matin.

La séance est levée.

# APPENDIX "LEG-7-A"

## NATIVE COUNCIL OF CANADA

(ALBERTA)

1840 Sun Life Place

10123—99 Street

Edmonton, Alberta T5J 3H1

Telephone: (403) 424-0830

Telex: 037-42540

## PRESENTATION TO THE

SENATE OF CANADA

STANDING COMMITTEE ON LEGAL

AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

REGARDING BILL C-31

"AN ACT TO AMEND THE INDIAN ACT"

ON BEHALF OF THE SOCIETY

DORIS RONNENBERG

PRESIDENT

APRIL 1, 1985

Madam Chairman and members of the committee.

My name is Doris Ronnenberg, a non-status Indian living in Alberta. I am President of an organization, the Native Council of Canada (Alberta) which represents about 9,000 (191 census) non-status Indians of Alberta; and participate as a board member of the Native Council of Canada. I believe you have heard our National President, Smokey Bruyere last Tuesday, particularly in the area of how Bill C-31 fails the historic special relationship between Parliament, and all Indian people; and in the need for proper resourcing. We will be participating later in the clause-by-clause analysis of C-31, with NCC. However, I endorse my colleagues remarks; and will try today not to be redundant in giving an Alberta non-status Indian perspective on Bill C-31.

First, a word about our presentation. We have tried to be brief with it, though the issues are complex. We have however attached to our brief our submission to the House of Commons Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (made March 19, 1985), for those committee members here who wish to read it. This includes the Minister's letter to us of March 4, 1985 concerning a task force (A good idea) on the financial implications of amendments to the Indian Act.

I am accompanied today by my treaty 6 Vice-President, Gordon Belcourt, who will speak later on the need in Bill C-31 for a commission to be statutorily recognized. This is so as to better inform both this Senate; the other place; and the government and people of Canada, of the true number of types of "non-status" Indians in Canada today. We will be assisted in

# APPENDICE «LEG-7-A»

## CONSEIL DES AUTOCHTONES DU CANADA

(ALBERTA)

1840 Place Sun Life

10123, 99e Rue

Edmonton (Alberta) T5J 3H1

Téléphone: (403) 424-0830

Télex: 037-42540

## EXPOSÉ PRÉSENTÉ AU

COMITÉ SÉNATORIAL DES AFFAIRES

JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-31

«LOI MODIFIANT LA LOI

SUR LES INDIENS»

AU NOM DE LA SOCIÉTÉ

DORIS RONNENBERG

PRÉSIDENTE

1<sup>er</sup> AVRIL 1985

Madame la présidente et membres du comité

Je m'appelle Doris Ronnenberg, je suis une Indienne non inscrite de l'Alberta. Je suis présidente du Conseil des autochtones du Canada (Alberta), une organisation qui représente environ 9 000 (recensement de 1981) Indiens non inscrits de l'Alberta et je suis membre de son conseil d'administration. Je crois que vous avez entendu l'exposé de notre président national, Smokey Bruyère, mardi dernier concernant le fait que le projet de loi C-31 rompt avec la tradition des rapports spéciaux qui ont toujours existé entre le Parlement du Canada et le peuple indien. Il a également parlé du besoin de ressources adéquates. Nous participerons plus tard avec le CAC à l'analyse clause par clause du projet de loi C-31. Cependant, je fais miennes les observations de mes collègues et j'essaierai aujourd'hui de ne pas répéter ce qui a déjà été dit en vous donnant le point de vue des Indiens non inscrits sur le projet de loi C-31.

Tout d'abord, un mot sur notre exposé. Nous avons tenté d'être brefs même si les questions traitées sont complexes. Cependant, nous avons joint à notre mémoire, à l'intention des membres du Comité présents ici aujourd'hui qui désireraient le lire, celui que nous avons présenté au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Il est accompagné de la lettre que le ministre nous adressait le 4 mars 1985 concernant l'établissement d'un groupe de travail («une bonne idée») chargé d'étudier les répercussions financières des modifications à la Loi sur les Indiens.

Je suis accompagnée aujourd'hui par le vice-président des Indiens assujettis au Traité no 6, Gordon Belcourt, qui parlera plus tard de la nécessité de mentionner dans le projet de loi C-31 l'établissement d'une commission qui serait légalement reconnue. Je fais cette précision afin de mieux renseigner à la fois le Sénat, la Chambre des communes, le gouvernement et le peuple du Canada sur le nombre et les types véritables



our presentation by our societies research director, Mr. R. Long.

Let me say at the outset that I am an Indian. The idea of "non-status" is a creature of Canadian law, not God, nature or right. Over the years, at least 17 types of non-status Indians have been created in Canada. In Alberta, at a workshop we held in Calgary December 9, 1984, we identified 17 of those types. A list of these is attached to the back of this brief for you.

As legislators, we understand you must try to establish in legislation a principle or general line of solution to any problem. As the Senate, you are mandated constitutionally to give legislation a "sober second thought," and should strive for, we suggest, as comprehensive a solution to this historic problem as possible. In doing this, however, we are mindful that no consensus exists today among Indian bands, and between Indian bands (whose members Parliament has defined through a succession of Indian Acts), and "non-status" Indians. In Alberta, this lack of consensus has gotten to the unfortunate stage where some chiefs (for example the Saddle Lake Alberta Chief) seem to be saying violence will and should follow, if Bill C-31 in its present form is passed; and reinstated women return to the reserve. Other Alberta bands, particularly the oil-rich bands, seem dead-set against any reinstatement, even if other bands agree in Canada. We live in a hard place.

*So what do you do as senators when no Indian consensus exists here, nor is likely to exist?*

That is the first question we pose to you. We note the way Mr. Crombie answered the question of what to do, when in the other place he said, (on March 1),

The fairest possible balance must be struck, and I believe it has been struck in this Bill". (Hansard pp. 2646)

What you must do, we submit, is to be similarly fair and balanced. But what is fair? What is balanced?

We think this Senate committee can help achieve true fairness and true balance, by insisting on two reasonable changes in Bill C-31, as it is not constituted,

1. A statutory review mechanism in both houses in the Bill, with a 2 year review time.
2. A statutory membership commission report to Parliament, in this bill which would look at "Never Registered Indians"; and Indians who are "non-status" now, and will remain so under Bill C-31.

You don't want, I am sure, to "botch the job" again. There has not simply not been enough time, nor is there today, to properly examine this matter. For example, as my colleague

d'Indiens «non inscrits» qui vivent au Canada aujourd'hui. M. R. Long, directeur de la recherche de notre Société, nous prêtera son assistance au cours de la présentation de notre exposé.

Permettez-moi de vous dire dès le début que je suis une Indienne. L'idée d'un Indien «non inscrit» est une création du droit canadien et ne provient ni de Dieu, ni de la nature, ni d'un droit acquis. Au fil des années, au moins 17 types d'Indiens non inscrits ont été créés au Canada. En Alberta, au cours d'un atelier tenu à Calgary le 9 décembre 1984, nous avons cerné 17 types d'Indiens non inscrits. Le présent mémoire est accompagné d'une liste de ces types d'Indiens.

Nous croyons comprendre, qu'à titre de législateurs, vous essayez d'établir dans les lois un principe général pour la solution de tout problème. En tant que sénateurs, vous avez le mandat constitutionnel d'examiner les lois avec «un oeil critique» et, croyons-nous, vous devez essayer d'apporter à ce problème historique une solution aussi exhaustive que possible. Cependant, nous sommes bien conscients qu'il n'existe aujourd'hui aucun consensus entre les bandes indiennes (dont les membres ont été définis par le Parlement dans une succession de lois sur les Indiens) et les Indiens non inscrits. En Alberta, cette absence de consensus est malheureusement arrivée au point où certains chefs (par exemple le chef de Saddle Lake en Alberta) semblent dire que la violence éclatera ou devrait éclater si le projet de loi C-31 dans sa forme actuelle est adopté et si les femmes réintégrées retournent sur les réserves. D'autres bandes en Alberta, surtout les bandes enrichies par le pétrole, semblent irrévocablement opposées à toute réintégration, même si d'autres y consentent au Canada. Nous vivons dans un milieu inflexible.

*Alors que faites-vous en tant que sénateurs lorsqu'il n'existe aucun consensus parmi les Indiens et qu'il est peu probable qu'il en existe?*

C'est la première question que nous vous posons. Nous prenons dûment note de la façon dont M. Crombie a répondu à une question à la Chambre des communes le 1er mars, lorsqu'il a dit:

Il faut assurer la plus grande équité possible et je pense que nous y sommes parvenus dans ce projet de loi.

Ce vers quoi vous devez tendre, croyons-nous, c'est la justice et l'équilibre. Mais qu'est-ce qui est juste? Qu'est-ce qui est équilibré?

Nous croyons que votre Comité sénatorial peut arriver à la concrétisation de cette véritable justice et de ce véritable équilibre en insistant sur deux changements raisonnables qu'il faut apporter au projet de loi C-31, dans sa forme actuelle.

1. Mention dans le projet de loi d'un mécanisme d'examen statutaire, après deux ans, par les deux Chambres.
2. Mention dans le projet de loi d'une commission statutaire d'appartenance, responsable devant le Parlement, qui examinerait la situation des «Indiens jamais inscrits» et des Indiens «non inscrits» à l'heure actuelle et qui le demeureront, en vertu du projet de loi C-31.

Je suis sûre que vous ne voulez pas encore une fois «bâcler le travail». Il n'y a tout simplement pas eu suffisamment de temps, et il n'y en a pas encore aujourd'hui, pour examiner convenablement la question. Par exemple, comme vous l'affir-

Mr. Belcourt will speak to, from personal experience in Alberta, Bill C-31 will:

- (A) Reinstate his wife's mother to the Erminskin band;
- (B) Reinstate his wife to a general list, whatever that really means;
- (C) Exclude his children;
- (D) Exclude those Indians who are descendants of those who took land or money script;
- (E) Exclude those Indians whose whole bands were enfranchised, (such as Callihoo Band, north of Edmonton in 1947); or whose bands were amalgamated, such as Pass Pass Chase Band, (south and west of Edmonton), with the Enoch Band.

In this regard, my colleague will table with you an agreement, (regarding Pass Pass Chase Band descendants - of February 1, 1894), showing the Indian rights of such a descendant. This is not by way of proof, but only as an example of the need for a statutorily created commission to sort through verbal and written evidence of how many Indians are really out there. This is only fair.

If you want to be fair and balanced, we submit you cannot leave it to bureaucratic whim or ministerial "policy" to get a truly comprehensive picture. Perhaps you could start here with the concept of "unjust enfranchisement" in the Bill. It is a good idea and could be the starting point for you to decide to amend the Bill and add 2 year Parliamentary review mechanism; and a commission concept properly resourced with full "non-status" Indian representation. We submit that when you don't have an Indian consensus, and all the facts are not known, what you should do as senators is leave room to reexamine this issue with less heat and more light.

We Alberta non-status Indians know how you as senators must feel with the massive majority in the other place. They press you now for "reform" because you held up a money bill (until you saw the estimates). We know the feeling well. In Alberta, however, we non-status Indians doubly know it - through government that ignores us, and some of our own people who "protect their turf". But maybe there is such a thing as principle in this world, principle which means more than money?

mera mon collègue M. Belcourt d'après son expérience personnelle en Alberta, le projet de loi C-31:

- A) réintégrera la mère de sa femme dans la bande Erminskin;
- B) réintégrera sa femme sur une liste générale, quelle que soit la signification de cette expression;
- C) exclura ses enfants;
- D) exclura les Indiens descendants de ceux qui ont reçu des terres ou des deniers;
- E) exclura les Indiens dont les bandes entières ont été émancipées, (comme la bande Callihoo, au nord d'Edmonton en 1947) ou dont les bandes ont été fusionnées, telle la bande Pass Pass Chase (au sud et à l'ouest d'Edmonton) avec la bande Enoch.

A cet égard, mon collègue déposera devant vous le texte d'une entente (concernant les descendants de la bande Pass Pass Chase) signée le 1er février 1894 où sont énumérés les droits des Indiens d'une telle descendance. Notre intention n'est pas d'établir une preuve, mais seulement de vous donner un exemple de la nécessité de créer une commission statutaire chargée d'examiner les preuves verbales et écrites du nombre véritable d'Indiens qui existent aujourd'hui. Ce n'est que justice.

Si vous tendez vers la justice et l'équilibre, nous prétendons que vous ne pouvez laisser la question au caprice de la bureaucratie ou des politiques d'un ministère et croire que vous allez obtenir une image complète de la situation. Peut-être pourriez-vous commencer par vous pencher sur la question de «l'émancipation injuste» mentionnée dans le projet de loi. L'idée est bonne et pourrait être un point de départ qui vous permettrait de décider de modifier le projet de loi de façon à y ajouter la mention d'un mécanisme d'examen parlementaire bisannuel et d'une commission dotée de ressources convenables et composée entièrement de représentants d'Indiens non inscrits. Nous sommes d'avis que, puisqu'il n'y a pas de consensus entre les Indiens et que tous les faits ne vous sont pas connus, votre devoir de sénateurs est d'autoriser un nouvel examen de la question dans des circonstances plus calmes et avec un esprit plus éclairé.

Nous, Indiens non inscrits de l'Alberta, savons comment vous, les sénateurs, devez vous sentir à l'idée que la vaste majorité siège dans l'autre Chambre. Maintenant, on vous presse d'apporter une «réforme» parce que vous avez refusé de vous prononcer sur un projet de loi à caractère financier (jusqu'à ce que vous ayez vu les prévisions budgétaires). Nous connaissons très bien ce sentiment. Cependant, nous les Indiens non inscrits de l'Alberta ressentons une double frustration - à cause du gouvernement qui ne nous accorde aucune attention et à cause de certains membres de notre propre peuple qui «protègent leurs plates-bandes». Mais peut-être existe-t-il encore quelque chose comme un «principe» en ce bas monde, un principe qui n'est pas synonyme d'argent?



In conclusion, and as a second question we would pose to this committee we are concerned by the desire of some of our own Indian People to downgrade and downplay the Charter of Rights and Freedoms. The Minister has left reference to the Charter out of Bill C-31, saying putting it in would be redundant. We ask you, as senators, why not explicitly refer to the Charter in Bill C-31? If its applicability to Bill C-31 is implicit, why not make it explicit? What is the harm in that?

You have heard in the March 26th brief of the Indian Association of Alberta a strong constitutional defense of collective rights, and downplaying of section 15 of the Charter. As an Indian, I recognize and support collective rights: but, given the reality various governments have created by their past Indian Acts (not Indian People), I think you must see the folly of being vague in Bill C-31 about individual Indian rights. Consider the "violence" remarks I have alluded to (from Saddle Lake); and the actual history of Canada's 579 Indian bands vis-à-vis section 12(1)(b). Will be proposed membership codes be equitable? Remember only 111 bands (our of 579) took up the offer over the past five years of the Minister of Indian Affairs to use his Indian Act section 4 power to suspend 12(1)(b). This is less than 20 per cent. Even the so-called Edmonton consensus, of May 1984, between AFN/NWAC only received support from 182 bands—a little over 30 per cent. And this "consensus," reinstates initially only to a "General Band List". Sexual and other forms of discrimination must be allowed under the shield of self-government. We say to you clearly from Alberta, if the Charter is not explicit in Bill C-31, do you not think we will be back here, or in expensive courts, saying this or that membership code is inequitable. Referring to the Charter in the Bill may not be a complete remedy, but why not mention this tool for fairness, (this Senate adopted in 1982 The Charter of Rights and Freedom), explicitly in Bill C-31?

We know you will, as senators, do the best you can, without an Indian consensus, to ensure this Bill C-31 is as fair and balanced as it can be. We hope you recognize and ensure that this bill has a review and commission process, so as to com to a comprehensive solution to the "non-status" Indian problem. A problem not in our making as Indians by the way.

Thank you.

Pour conclure nous vous soumettons un second point: le désir de certains membres de notre propre peuple indien de dévaloriser et de déprécier la Charte des droits et libertés nous inquiète fortement. Le ministre n'a fait aucune allusion à la Charte dans le projet de loi C-31, prétendant qu'une telle mention ferait redondance. Nous vous demandons, Messieurs les sénateurs, pourquoi le projet de loi C-31 ne fait-il pas mention explicite de la Charte? Si son applicabilité au projet de loi C-31 est implicite, pourquoi ne pas le dire explicitement? Quel mal y aurait-il à cela?

Vous avez pris connaissance dans le mémoire du 26 mars de l'association indienne de l'Alberta d'un solide argument sur la défense constitutionnelle des droits collectifs et de la dépréciation de l'article 15 de la Charte. En tant qu'Indienne, je reconnais et j'appuie la question des droits collectifs. Cependant, étant donné la réalité que divers gouvernements ont créée par le biais de leurs lois sur les Indiens dans le passé (non pas sur le peuple indien), je crois que vous devez vous rendre compte de la folie qu'il y a à laisser le projet de loi C-31 dans le vague concernant les droits individuels des Indiens. Songez à ce que j'ai dit concernant la violence envisagée (à Saddle Lake) et à l'histoire véritable des 579 bandes indiennes du Canada par rapport aux dispositions du paragraphe 12 (1)(b). Les codes d'appartenance proposés seront-ils équitables? Souvenez-vous que seulement 111 bandes (sur un total de 579) ont accepté au cours des cinq dernières années l'offre du ministre des Affaires indiennes d'exercer le pouvoir que lui confère l'article 4 de la Loi sur les Indiens, à savoir de suspendre l'application du paragraphe 12 (1)(b). Il est donc question de moins de 20 p. 100 des bandes. Même le prétendu «consensus d'Edmonton» de mai 1984, entre l'APN/NWAC, n'a reçu l'appui que de 182 bandes - un peu plus de 30 p. 100. Et ce «consensus» prévoit la réintégration initiale à une «liste générale de bandes» seulement. Il ne faut pas permettre la discrimination fondée sur le sexe ni aucune autre forme de discrimination au nom de l'autonomie gouvernementale. Nous de l'Alberta vous disons clairement que si le projet de loi C-31 ne mentionne pas explicitement la Charte, soyez assurés que nous nous présenterons à nouveau devant vous ou devant des tribunaux dispendieux pour vous répéter nos vues et pour vous dire que le code d'appartenance est inéquitable. La mention de la Charte ne constitue peut-être pas un redressement complet, mais pourquoi ne pas mentionner cet outil de justice explicitement dans le projet de loi C-31? Le Sénat a pourtant adopté en 1982 la Charte des droits et libertés.

Nous savons qu'en tant que sénateurs vous agirez au meilleur de votre connaissance, même en l'absence de consensus parmi les Indiens, pour faire en sorte que ce projet de loi C-31 soit aussi équitable et équilibré que possible. Nous espérons que vous reconnaîtrez la nécessité de veiller à ce que ce projet de loi mentionne un processus d'examen et l'établissement d'une commission afin que nous puissions en arriver à une solution complète du problème des Indiens non inscrits. Ce problème, ce n'est pas nous qui l'avons créé, soit dit en passant.

Merci.



## TYPES OF NON-STATUS INDIANS IN CANADA

Check (X)

1. Indian Woman, marrying non-Indian man\_\_\_\_\_
2. Female child of Indian woman and non-Indian Husband\_\_\_\_\_
3. Male child of Indian woman and non-Indian Husband\_\_\_\_\_
4. Illegitimate children (involuntarily enfranchised)\_\_\_\_\_
5. Voluntary enfranchisement and descendants of those who voluntarily enfranchised\_\_\_\_\_
6. Wife, and unmarried minor children of, man who voluntarily enfranchised himself\_\_\_\_\_
7. Residents of a Foreign Country for 5 years - involuntarily enfranchised\_\_\_\_\_
8. Receipt of university degree; admission to the bar as a lawyer, admission to hold orders or a ministry\_\_\_\_\_
9. Exclusion of entitlement to registration of halfbreeds in Manitoba and their descendants who shared in the distribution of halfbreed lands\_\_\_\_\_
10. Involuntary enfranchisement due to a whole band enfranchisement by letters patent and their descendants\_\_\_\_\_
11. Person whose mother and whose father's mother are not entitled to be registered under the Indian Act\_\_\_\_\_
12. Wife and minor unmarried children of enfranchised Indian upon resumption of cohabitation\_\_\_\_\_
13. Descendants of a person who received money/land scrip in 19th century in territory of Canada extended from Manitoba by proclamation of Governor in Council\_\_\_\_\_
14. Exclusion by General definition (1865 Act)  
—Person of mixed ancestry who did not reside among persons of Indian blood, unless reputed to belong to a particular tribe, band or body of Indians\_\_\_\_\_
- Descendants of such persons\_\_\_\_\_
15. Person who never signed treaty, or was a member of a band that did not sign treaty, or was never registered for any reason\_\_\_\_\_
16. Arbitrary enfranchisement by DIAND\_\_\_\_\_
17. Person never registered at birth\_\_\_\_\_

## TYPES D'INDIENS NON INSCRITS AU CANADA

Cocher (X)

1. Femme indienne qui épouse un non-Indien\_\_\_\_\_
2. Enfant femelle d'une femme indienne et d'un époux non indien\_\_\_\_\_
3. Enfant mâle d'une femme indienne et d'un époux non indien\_\_\_\_\_
4. Enfant illégitime (émancipation involontaire)\_\_\_\_\_
5. Émancipation volontaire et descendants de ceux qui se sont émancipés volontairement\_\_\_\_\_
6. Épouse et enfants mineurs non mariés d'un homme qui s'est émancipé volontairement\_\_\_\_\_
7. Résidents d'un pays étranger pendant 5 ans - émancipation involontaire\_\_\_\_\_
8. Titulaire d'un diplôme universitaire, avocat admis au barreau personne admise dans les ordres ou consacrée comme ministre\_\_\_\_\_
9. Exclusion du droit à l'inscription des métis au Manitoba et de leurs descendants qui ont participé à la distribution de terres aux métis\_\_\_\_\_
10. Émancipation involontaire découlant de l'émancipation d'une bande entière par lettres patentes et de ses descendants\_\_\_\_\_
11. Personne dont la mère et la grand-mère paternelle n'ont pas le droit d'être inscrites en vertu de la Loi sur les Indiens\_\_\_\_\_
12. Épouse et enfants mineurs non mariés d'un Indien émancipé à la reprise de la cohabitation\_\_\_\_\_
13. Descendants d'une personne qui a reçu de l'argent ou des terres au XIXe siècle dans le territoire du Canada s'étendant à l'extérieur du Manitoba, par proclamation du gouverneur en conseil\_\_\_\_\_
14. Exclusion en vertu de la définition générale (loi de 1865)  
—Personne de descendance mixte qui n'a pas résidé parmi des personnes de sang indien, sauf si elle est réputée appartenir à une tribu, une bande ou un groupe d'Indiens en particulier\_\_\_\_\_
- Les descendants d'une telle personne\_\_\_\_\_
15. Une personne qui n'a jamais signé de traité ou qui faisait partie d'une bande qui n'a pas signé de traité ou qui n'a jamais été inscrite pour quelque raison que ce soit\_\_\_\_\_
16. Émancipation arbitraire par le MAINC\_\_\_\_\_
17. Personne jamais inscrite à la naissance\_\_\_\_\_

## APPENDIX "LEG-7-BI"

THE UNITED NATIVE NATIONS  
PROPOSED LEGAL AMENDMENTS  
TO BILL C-31*An Act To Amend The Indian Act*

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Whereas, the Great Spirit bestows upon our citizens the natural birthright of our distinct identity as aboriginal People within our Nations for our survival as a People;

Whereas, Canada is founded upon the principles that recognize the Supremacy of God and the rule of law;

These are the amendments proposed to Bill C-31

*For the Purpose of this Act in its Entirety:*

- "INHERENT" is equivalent to "BIRTHRIGHT" where applicable.
- Wherever "Band" or "Indian Register" appears, the Term "Nation/Band" be inserted directly before these terms throughout.
- Wherever "delete from", "delete therefrom" a Nation/Band List or equivalent terms appear: "the only case where this applies is if a person transfers from one Nation to another. (14.4)"
- Wherever "his" or "male" appears, the terms "her/" or "female" shall be added throughout.

Notwithstanding the above amendments to Bill C-31, those Sections *NOT* identified in these "proposed" amendments are acceptable as presently written.

Section 5.(1) There shall be maintained in the Department a *Nation/Band* Indian Register in which shall be included the *Band and Nation of origin*; in which shall be recorded the name of every person who is entitled to be registered as an Indian under this Act.

Section 6. *Delete Section 6 in its Entirety and replace with:*

- 6.(1) *Any Person of Aboriginal Ancestry is entitled to be registered as an Indian to a Nation/Band Registry List.*

Section 7. *Delete Section 7 in its Entirety.*

Section 10.(1) A Band may assume control of its own membership if it establishes membership rules for itself in accordance with this Section and if a majority of the Electors, *who are Inherent Members*, of the *Nation/Band* gives its consent to the Band's control of its membership.

Section 10.(3) and 10.(4) *Delete in its Entirety*

Section 10.(8) *Delete in its Entirety*

Section 11.(1) Commencing on April 17, 1985, a Person is, subject to subsection (4), entitled to have his/*her* name entered in a *Nation/Band* List maintained in the Department for a Band. *That Person has an Inherent Right.*

## APPENDICE «LEG-7-BI»

LES NATIONS AUTOCHTONES UNIES  
MODIFICATIONS JURIDIQUES  
PROPOSÉES AU PROJET DE LOI C-31*Loi modifiant la loi sur les indiens*

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada décrète ce qui suit:

Attendu que le Grand Esprit confère à nos citoyens à la naissance une identité distincte en tant que Peuple aborigène au sein de nos Nations pour notre survie comme peuple;

Attendu que le Canada est fondé sur les principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la règle de droit immuable;

Le texte en caractère gras constitue les modifications proposées au projet de loi C-31

*Aux fins de la présente loi dans sa totalité:*

- "INHÉRENT" est l'équivalent de droit de naissance, le cas échéant.
- Partout où apparaissent les termes «bande» ou «registre des Indiens», l'expression «nation/bande» est insérée directement devant ces termes dans tout le texte.
- Partout où apparaît l'expression «retranché de», une liste de la nation/bande ou expressions équivalents apparaissent: «Le seul cas où ceci s'applique est celui d'une personne qui passe d'une nation à une autre (14.4).»
- Partout où «son» ou «mâle» apparaissent, les termes «sa» ou «femelle» sont ajoutés dans tout le texte.

Nonobstant les modifications précitées au projet de loi C-31, les articles *NON* identifiés dans le présent texte des modifications «proposées» sont acceptables dans leur forme actuelle.

Article 5.1 Est tenu au ministère un registre des Indiens de la *nation/bande* où est consigné le *nom de la bande et de la nation d'origine*; et où est consigné le nom de chaque personne ayant droit d'être inscrite comme Indien en vertu de la présente Loi.

Article 6. *Abroger l'article dans sa totalité et remplacer par:*

- 6.(1) *Toute personne de descendance aborigène a le droit d'être inscrite à titre d'Indien sur une liste du registre de la nation/bande.*

Article 7. *Abroger l'article 7 dans sa totalité.*

Article 10.(1) La bande peut décider de l'appartenance de ses effectifs à condition d'en fixer les règles par écrit conformément au présent article et d'y être autorisée par la majorité de ses électeurs, *qui sont membres inhérents* de la *nation/bande*.

Articles 10.(3) et 10.(4) *Abroger dans leur totalité*

Article 10.(8) *Abroger dans sa totalité.*

Article 11.(1) A compter du 17 avril 1985, une personne a droit, sous réserve du paragraphe 4, à ce que son nom soit consigné dans une liste de *nation/bande* tenue pour cette dernière au Ministère. *Cette personne possède un droit inhérent.*

Section 11.(1)(a)(d); (2); (3); (4) *Delete in its Entirety.*

Section 12.(b) is a member of another band, is entitled to have his/her name entered in the *Nation/ Band* List maintained in the Department of a *Nation/ Band*. *Delete "if the council of the admitting Band consents."*

Section 14.2; 14.3 There should be an Appeal Process as outlined by the *Native Council of Canada-Alberta in their presentation.*

Section 15.(1); (2)(a)(b)—*Delete in its Entirety.*

(2) Section 15 is repealed.

Section 6.(1) *Section 16 is repealed.*

Section 7.(1) "17.(1) *The Minister shall*

(a) amalgamate bands that, by a vote of a majority of their electors, request to be amalgamated;

(b) constitute new bands and establish Nation/Band Lists with respect thereto from existing Nation/Band Lists if requested by a vote of a majority of the electors of the existing bands; and

(c) constitute new bands and establish Nation/Band Lists with respect thereto from the Nation/Band Indian Register upon the request of the Indian persons recorded on that Register.

Section 17.1 *The Minister shall, where necessary and requested by an existing Band or a new Band, provide*

(a) financial resources to meet the additional needs created by the expansion of existing Bands or the establishment of new Bands; and

(b) lands, title to which is vested in Her Majesty, that have been set apart for the use and benefit of an existing Band or a new Band.

Section 16. *Delete in its Entirety.*

Section 17. This Act shall come into Force or be deemed to have come into force on April 16, 1868.

Undoubtedly, there may be housecleaning of sections we may have missed. However, the above amendments are our major revisions recommended for Bill C-31.

Articles 11.(1)(a) - (d); (2); (3); (4) *Abroger dans leur totalité*

Article 12.(b) est membre d'une autre bande, a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste d'une *nation/bande* tenue au Ministère pour cette dernière. *roger «si le conseil de la bande qui l'admet y consent».*

Articles 14.(2); 14.(3)—Ils devraient prévoir un processus d'appel comme l'a expliqué le *Conseil des autochtones du Canada (Alberta)* dans son exposé.

Articles 15.(1); (2)(a)(b)—*Abroger dans leur totalité*

(2) *l'article 15 est révoqué.*

Article 6.(1) *L'article 16 est révoqué.*

Article 7.(1) *Le ministre doit*

(a) fusionner les bandes qui, par un vote majoritaire de leurs électeurs, demandent la fusion;

(b) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de nation/bande à partir de listes existantes de nation/bande s'il lui en est fait la demande par un vote majoritaire des électeurs des bandes existantes; et

(c) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de nation/bande à partir du registre des Indiens de la nation/bande, à la demande des personnes indiennes inscrites sur ce registre.

Article 17.1 *Le ministre doit, lorsque c'est nécessaire ou qu'il lui en est fait la demande par une bande existante ou une nouvelle bande,*

(a) fournir des ressources financières pour répondre aux besoins supplémentaires découlant de l'expansion des bandes existantes ou de l'établissement de nouvelles bandes; et

(b) fournir des terres dont le titre est assigné à Sa Majesté, qui ont été mises à part pour l'utilisation et le bénéfice d'une bande existante ou d'une nouvelle bande.

Article 16 *Abroger dans sa totalité*

Article 17 La présente Loi entre vigueur ou est réputée être entrée en vigueur le 17 avril 1868.

Certaines sections qui ont besoin d'être réaménagées nous ont sans doute échappé. Cependant, les modifications précitées constituent les révisions les plus importantes que nous proposons d'apporter au projet de loi C-31.



## APPENDIX "LEG-7-BII"

Telephone Discussions re: Olo Ostrove, Legal Advisor Bill C-31.

Legislation should explicitly recognize Inherent Right.

*Delete Registration Sections 5 - 14*

Delete Enfranchisement Sections 109 - 113. Note: These Sections are being taken out in this Bill but are replaced with other sections. Delete in total.

Put in "*All those Persons who were deleted as a result of these Sections, and their descendants, are eligible for re-instatement.*"

They are Re-instated to a Nation/Band List.

This Act is looking to the future:

Defining of Membership: Based on "*People of the Blood*" and NOT Indian Act Indians.

—This requires: *In this Act, the Government of Canada is committed to the Aboriginal Peoples' Right to Self-Government.*

—Parliament can set this up as a Transitional Act to deal with the Discriminatory Sections, Re-Instatement and Rights of Nations to define their own Membership.

—The Government of Canada is correcting its mistakes and it is going to cost to do that.

—We need a Legislative Commitment by Parliament to guarantee increasing resources and funding over time.

—This includes "new villages" over time.

—The Government of Canada has made a similar commitment in the "Grain Transportation Act" where it removed the Crow Rate and committed dollars to the Railways.

—This Act is trying to do too many things.

—If the Government of Canada accepts the proposition that our Governing Institutions have the right to define our Membership, then the Government of Canada doesn't, and, "Elected Band Councils as they exist now under the Indian Act don't have the power. Our Governing Institutions that come into place for the future have the power.

—In the Interim, funding, "new villages" and recognition that there is a right of our Governing Institutions to decide membership and not "Band Councils" as they exist now must be reflected in this Bill C-31.

—The only time when Control of Membership is going to work is when our Governing Institutions are in place and when Aboriginal Self-Government is recognized.

## APPENDICE «LEG-7-BII»

Discussion téléphonique concernant Clo Ostrove, conseiller juridique, Projet de loi C-31

La Loi devrait reconnaître explicitement le droit inhérent conformément à ce que nous proposons dans nos modifications juridiques.

*Abroger les articles 5 - 14 concernant l'inscription*

Abroger les articles 109 - 113 concernant l'émancipation. Note: Ces articles sont retirés du présent projet de loi, mais ils sont remplacés par d'autres. Abroger dans leur totalité.

Ajouter "*Toutes les personnes dont le nom a été retranché en raison des dispositions de ces articles et leurs descendants sont admissibles à la réintégration.*"

Leur nom est rétabli sur une liste de nation/bande.

Cette loi est tournée vers l'avenir:

Définition de membres: Fondée sur les "*gens de même sang*" et NOT pas sur les Indiens de la Loi sur les Indiens.

—A cette fin, dire: *dans la présente Loi, le gouvernement du Canada s'engage à reconnaître le droit des peuples aborigènes à l'autonomie gouvernementale.*

—Le Parlement peut adopter cette loi à titre transitoire pour se donner le temps d'étudier les articles discriminatoires, la réintégration et les droits des Nations à définir leur propre appartenance.

—Le gouvernement du Canada corrige ses erreurs et il va lui en coûter cher.

—Nous avons besoin d'un comité législatif du Parlement pour garantir l'accroissement des ressources et du financement sur une certaine période.

—Ceci comprend «nouveaux villages» sur une certaine période.

—Le gouvernement du Canada s'est semblablement engagé dans la «Loi sur le transport des grains» dont il a supprimé le tarif du Nid de corbeau et dans laquelle il a promis des sommes d'argent aux chemins de fer.

—La présente Loi propose un nombre trop grand de changements.

—Si le gouvernement du Canada accepte la proposition voulant que nos institutions gouvernementales aient le droit de définir notre appartenance, alors lui n'en aurait plus le pouvoir, ni les conseils de bande élus tels qu'ils existent actuellement en vertu de la Loi sur les Indiens. Ce sont nos institutions gouvernementales qui tomberont en place dans l'avenir qui auront ce pouvoir.

—Dans l'intervalle, le financement, «les nouveaux villages» et non pas des conseils de bandes comme ils existent actuellement, la reconnaissance du droit de nos institutions gouvernementales à décider de notre appartenance, doivent figurer dans le projet de loi C-31.

—La responsabilité des effectifs sera correctement assumée seulement lorsque nos institutions gouvernementales seront en place et lorsque . . . (voir la note de Clo).

—L'autonomie gouvernementale des aborigènes est reconnue.

- The Government of Canada's commitment must be legislated to work towards Self-Government for the reasons stated in our submissions.
- Instead of doing too many things, this Act must combine the Legislation and the Inherent Right.
- Two Goals of the Act are:
- To meet the Canadian Government's need respecting the Charter of Rights and Freedoms.
- To provide a transitional piece of legislation moving towards recognizing the right of nations to determine their own membership.

First point, first page: Inherent Right stated as a Preamble in the Whereas as we have done.

- Le gouvernement du Canada doit prévoir, en loi, l'autonomie gouvernementale pour les raisons énoncées dans nos exposés.
- Au lieu de sa diversification actuelle, la présente Loi devrait combiner la loi et le droit inhérent.
- Les deux objectifs de la Loi sont:
- Répondre au besoin du gouvernement canadien concernant la Charte des droits et libertés.
- Prévoir un texte législatif transitoire qui reconnaît le droit des Nations de déterminer leur propre appartenance.

Premier point, première page: Le droit inhérent énoncé comme préambule dans le «attendu que» comme nous l'avons fait.

**APPENDIX "LEG-7-C"****LAC LA RONGE INDIAN BAND**

Box 480  
La Ronge, Saskatchewan  
S0J 1L0  
Phone: (306) 424-2183

**PRESENTATION TO THE  
STANDING COMMITTEE**

BY:  
Chief Tom J. McKenzie  
Lac La Ronge Indian Band  
March 28, 1985  
Ottawa, Canada

RE: Bill C-31  
An Act to Amend the Indian Act

SPECIFICLY:  
Effects of Bill C-31 on Land Quantum of the  
Lac La Ronge Indian Band

**BACKGROUND**

Upon close examination, Honourable Gentlemen, you will find that Canada has several land entitlement policies for Treaty Indian Nations. Some of the policies are fair and some are not. The policy applied to the Lac La Ronge Indian Band is not fair in the said Band's view as well as in the view of the Federation of Saskatchewan Indian Nations. The policy I am referring to is the controversial compromise formula which was applied only to two Bands, the Lac La Ronge band being one. Essentially the compromise formula is based on the Band's population at the date of first survey with a extinguishment aspect. This "Guinea Pig Formula" was rejected by other First Nations because it was found not only to be offensive but more importantly, it was a policy based on the spirit and intent of the Treaties.

In Saskatchewan, the First Nations, Canada and Province developed another policy which was more satisfactory. That policy is now known as the "Saskatchewan or 1976 Formula". That policy is essentially based on the Band's population as of December 31, 1976 multiplied by 128 acres, less the Band's present acreage. It is my understanding that that policy does not contain an extinguishment aspect and rightly so.

I now return to the Compromise Formula. This Formula was developed by only the Government of Canada without consultation of the Lac La Ronge Indian Band. Then it was presented to a quorum of seven councillors on June 19, 1964. The councillors reluctantly accepted the formula on the understanding that had they not signed the Band Council Resolution

**APPENDICE «LEG-7-C»****BANDE INDIENNE DU LAC LA RONGE**

B.P. 480  
La Ronge, Saskatchewan  
S0J 1L0  
Téléphone: (305) 424-2183

**EXPOSÉ PRÉSENTÉ AU  
COMITÉ PERMANENT**

PAR:  
Chef Tom J. McKenzie  
Bande indienne du lac La Ronge  
Le 28 mars 1985

CONCERNANT:  
Le projet de loi C-31  
Loi modifiant la Loi sur les Indiens

OBJET:  
Les effets du projet de loi C-31 sur la  
superficie des terres de la bande indienne du  
lac La Ronge

**DONNÉES DE BASE**

Un examen attentif vous permettra, honorables Messieurs, de constater que le Canada possède plusieurs politiques sur les droits fonciers établis à l'intention des Nations indiennes assujetties à des traités. Certaines de ces politiques sont justes, d'autres ne le sont pas. La politique qui s'applique à la bande indienne du lac La Ronge est injuste, de l'avis de ladite bande, de même que de l'avis de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. Celle dont je parle porte sur la formule de compromis controversée qui a été appliquée seulement à deux bandes, dont celle du lac La Ronge. Essentiellement, la formule de compromis est fondée sur la population de la bande à la date du premier recensement et assortie d'un facteur d'extinction. Cette «formule de cobaye» a été rejetée par les autres Premières Nations, non seulement parce qu'elle a été jugée offensive mais, fait plus important, parce qu'elle n'était pas fondée sur l'esprit et l'intention des traités.

En Saskatchewan, les Premières Nations, le Canada et la province ont élaboré une autre politique plus satisfaisante qui est maintenant connue sous le nom de «Formule de la Saskatchewan» ou «Formule de 1976». Cette politique est essentiellement fondée sur le nombre de membres de la bande au 31 décembre 1976, multiplié par 128 acres, moins la superficie actuelle des terres de la bande. Je crois comprendre que cette formule n'est pas assortie d'un facteur d'extinction et ce, à juste titre.

Je reviens maintenant à la formule de compromis. Elle a été élaborée par le seul gouvernement du Canada sans consultation avec la bande indienne du lac La Ronge. Elle a ensuite été soumise à un quorum de sept conseillers le 19 juin 1964. Ces conseillers ont accepté cette formule à contre cœur croyant que s'ils n'avaient pas signé la résolution du conseil de bande,



they would not receive the lands offered then nor would they be offered lands in the future. This understanding was confirmed when four of the signatories signed statutory declarations on October 28, 1982. As a note, the other three signatories had passed away. Clearly then, the councillors were under duress to sign and they were not given the opportunity to consult with the general band membership.

Today, the Lac La Ronge Band has a total of 107,146.99 acres as a result of the Compromise Formula. The total acreage is equivalent to that of a Band which had a population of 837 band members under the Saskatchewan Formula. It may interest this distinguished committee that the Lac La Ronge Band's population at December 31, 1976 was approximately 2,800 band members.

The Lac La Ronge Band presented its land entitlement grievance to the former Minister of Indian Affairs and Northern Development, John Munro, who forwarded the matter to the Federal Justice Department. Justice and Mr. Munro declared our grievance was unfounded and that we had received more than our just land entitlement. The reason given was that our land entitlement had been satisfied on their policy that the population basis was on the date of first survey. This is a highly unacceptable reason and I formally request this committee to bring to the attention of the Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable David Crombie, the matter of Canada's conflicting land entitlement policies. As stated previously these conflicting policies have worked to the detriment of the Lac La Ronge Indian Band which deserves a more equitable land entitlement in respect of its large population as well as with respect to other First Nations in Saskatchewan.

#### HILL C-31

This then brings me to remark on Bill C-31 in light of the act of automatic reinstatement of those members who were affected by the discriminatory sections of the Indian Act to bands. I have already stated that the Lac La Ronge Indian Band has a small land base and yet it is a large band with over 10,000 band members.

The automatic reinstatement of former band members, without a provision for an increased land base, will have a devastating effect on this band. The greatest effects will be felt immediately in the communities of Lac La Ronge and Stanley Mission where the reserve parcels are small but where those to be reinstated will settle on. Our present estimates of those to be reinstated are in the range of 1,000 -2,000 members as of April 17, 1987. You can see then that there is cause for immediate alarm and downright panic for future Chiefs and councils.

It is paramount then that a provision for an increased land base be included for every person that is to be reinstated as well as for those to be admitted in the future into the Band. Such a provision must be in accord with the Treaty and allow for no less than 128 acres per person being reinstated or admitted in the future.

ils n'auraient pas obtenu les terres offertes alors ou offertes dans l'avenir. Leur compréhension de la situation s'est confirmée lorsque quatre des signataires ont signé des déclarations statutaires le 29 octobre 1982. J'ajoute en passant que les trois autres signataires sont décédés. Il est donc clair que les conseillers ont été contraints de signer et qu'ils n'ont pas eu l'occasion de consulter l'ensemble des membres de la bande.

Aujourd'hui, la bande indienne du lac La Ronge possède un total de 107 146,99 acres comme résultat de cette formule de compromis. La superficie totale est l'équivalent de celle d'une bande qui aurait une population de 837 membres, en vertu de la formule de la Saskatchewan. Ce distingué comité sera sans doute intéressé de savoir que la population de la bande indienne du lac La Ronge au 31 décembre 1976 était d'environ 2 800 membres.

La bande du lac La Ronge a présenté soin grief concernant ses droits fonciers à l'ancien ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, John Munro, qui a renvoyé la question au ministère fédéral de la Justice. Le ministère de la Justice et M. Munro ont décrété que notre grief n'était pas fondé et que nous avions reçu plus que notre juste part des terres. Ils ont invoqué comme motif que nos droits fonciers reposaient sur leur politique, à savoir que le chiffre de notre population était celui qui prévalait à la date du premier recensement. Cette raison est tout à fait inacceptable et je demande formellement à ce comité de porter à l'attention du ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, l'honorable David Crombie, la question des politiques contradictoires du Canada concernant les droits fonciers. Comme je l'ai dit plus tôt, ces politiques contradictoires ont joué au détriment de la bande indienne du lac La Ronge qui mérite un règlement plus équitable eu égard à sa nombreuse population et à la situation des autres Premières Nations de la Saskatchewan.

#### PROJET DE LOI C-31

Ceci m'amène donc à formuler des observations concernant le projet de loi C-31 et la réintégration systématique prévue dans les bandes des membres qui ont été affectés par les articles discriminatoires de la Loi sur les Indiens. J'ai déjà dit que la bande indienne du lac La Ronge possède une petite superficie foncière et pourtant elle est nombreuse, comptant plus de 3 000 membres.

La réintégration systématique des anciens membres de la bande, sans augmentation de la superficie foncière, aura un effet dévastateur sur cette bande. Les effets les plus marqués seront ressentis immédiatement dans les communautés du lac La Ronge et de Stanley Mission où les terres des réserves sont petites, mais qui sont celles où les personnes réintégrées s'installeront. Nous estimons actuellement que les personnes réintégrées seront au nombre de 1 000 à 2 000 d'ici le 17 avril 1987. Vous constatez donc que nos futurs chefs et conseils ont raison de s'alarmer dès maintenant, voire de paniquer carrément.

Il est donc de la plus haute importance de prévoir la superficie foncière nécessaire pour chaque personne qui doit être réintégrée de même que pour celles qui seront admises à l'avenir dans la bande. Cette disposition doit être conforme au Traité et prévoir au moins 128 acres par personne réintégrée ou admise à l'avenir.

Gentlemen, I have limited my presentation to the past injustices dealt to the Lac La Ronge Indian Band in regards to Canada's land entitlement policies. As well I have outlined the effects of Bill C-31 insofar as they will impact on the Band's land base. I am satisfied that Chief Solomon Sanderson of the Federation of Saskatchewan Indian Nations has dealt with other aspects of Bill C-31 as they will impact on the Treaty position of the Lac La Ronge Indian Band.

I thank you for having heard my presentation.

Messieurs, j'ai limité mon exposé à l'injustice causée dans le passé à la bande indienne du lac La Ronge concernant les politiques canadienne sur l'établissement des droits fonciers. J'ai parlé également des effets du projet de loi C-31 sur la superficie des terres réservées à la bande. Je suis convaincu que le Chef Solomon Sanderson de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan a parlé des autres aspects du projet de loi C-31 qui auront des effets sur la situation prévue dans le Traité pour la bande indienne du lac La Ronge.

Je vous remercie de m'avoir écouté.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the British Columbia Native Women's Society:*

Ms. Muriel M. Sasakamoose, Executive Director;  
Ms. Jo-Anne Ahdemar, First Vice-President.

### *From the Native Council of Canada (Alberta):*

Ms. Doris Ronnenberg, President;  
Mr. Gordon Belcourt, Vice-President.

### *From the United Native Nations:*

Mr. Bill Lightbown, President;  
Mr. Ron George, Vice-President.

### *From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:*

Mr. Sol Sanderson, Chief;  
Mr. Henry Delorme, Chief;  
Mr. Tom McKenzie, Chief;  
Ms. Isabel McNab, President, Saskatchewan Indian  
Women's Association;  
Ms. Elsie Roberts, Executive Clerk to Council.

### *De la Société des femmes autochtones de la Colombie-Britannique:*

M<sup>me</sup> Muriel M. Sasakamoose, directrice exécutive;  
M<sup>me</sup> Jo-Anne Ahdemar, première vice-présidente.

### *Du Conseil des autochtones du Canada (Alberta):*

M<sup>me</sup> Doris Ronnenberg, présidente;  
M. Gordon Belcourt, vice-président.

### *Des Nations autochtones unies:*

M. Bill Lightbown, président;  
M. Ron George, vice-président.

### *De la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan:*

M. Sol Sanderson, chef;  
M. Henry Delorme, chef;  
M. Tom McKenzie, chef;  
M<sup>me</sup> Isabel McNab, présidente, Association des femmes  
autochtones de la Saskatchewan;  
M<sup>me</sup> Elsie Roberts, commis exécutif auprès du Conseil.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-85

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, April 2, 1985

Le mardi 2 avril 1985

Issue No. 8

Fascicule No. 8

**Eighth proceedings on:**

**Huitième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-31, "An Act to amend the  
Indian Act"

La teneur du projet de loi C-31, «Loi modifiant la Loi  
sur les Indiens»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen ( <i>or Frith</i> )
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin ( <i>or Doody</i> )
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen ( <i>ou Frith</i> )
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin ( <i>ou Doody</i> )
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing  
Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be  
authorized to examine and consider the subject-matter of  
the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian  
Act”, in advance of the said Bill coming before the Sen-  
ate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place  
to place within Canada, and;

That the Committee be empowered to engage the ser-  
vices of such counsel and technical, clerical and other per-  
sonnel as may be required for the purpose of the said  
examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars  
1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que nonobstant l'article 67(1)m) du Règlement, le  
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du pro-  
jet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les  
Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat  
ou toute autre question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au  
Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des  
conseillers et du personnel technique, de bureau et autre  
dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 2, 1985  
(11)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:04 p.m., this day, the *Chairman*, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz and Tremblay. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Adams.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the National Action Committee on the Status of Women:*

Ms. Lynn Beak, member;

Ms. Madeleine Parent, member;

Ms. Elizabeth Kennedy, member;

Ms. Mary Two Axe Early, member.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intitled: "An Act to amend the Indian Act".

Ms. Lynn Beak made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

At 9:54 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 AVRIL 1985  
(11)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz et Tremblay. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Adams.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Lynn Beak, membre;

M<sup>me</sup> Madeleine Parent, membre;

M<sup>me</sup> Elizabeth Kennedy, membre;

M<sup>me</sup> Mary Two Axe Early, membre.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, continue l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M<sup>me</sup> Lynn Beak fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 9 h 54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## ATTESTÉ:

SÉANCE DU SOIR  
(12)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 19 h 20 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Adams.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:*

M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

EVENING SITTING  
(12)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 7:20 p.m., this day, the *Chairman* the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Adams.

*In attendance: From the Library of Parliament:*

Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.



*Witnesses:**From the Tobique Women of New Brunswick:*

Ms. Shirley Bear;  
Ms. Caroline Ennis;  
Ms. Sandra Lovelace;  
Ms. Karen Perley.

*From the Treaty 8 Bands of Alberta:*

Mr. Walter Twinn, Chief;  
Ms. Catherine Twinn, Counsel;  
Mr. David Brown, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

The witnesses from the Tobique Women of New Brunswick made their presentation and answered questions.

The Honourable Senator Fairbairn moved,

That pages 8 through 12 of the brief submitted to the Committee be appended to this day's proceedings (see appendix "LEG-8-A").

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Treaty 8 Bands of Alberta made a presentation and answered questions.

At 9:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Témoins:**Des femmes de Tobique du Nouveau-Brunswick:*

M<sup>mes</sup> Shirley Bear;  
Caroline Ennis;  
Sandra Lovelace;  
Karen Perley.

*Des bandes du Traité 8 de l'Alberta:*

M. Walter Twinn, chef;  
M<sup>me</sup> Catherine Twinn, conseiller;  
M. David Brown, cc.r., conseiller.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Les représentantes des femmes de Tobique au Nouveau-Brunswick présentent un mémoire et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Fairbairn propose,

Que les pages 8 à 12 du mémoire présenté au Comité soient annexées aux délibérations d'aujourd'hui (voir appendice «LEG-8-A»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins des bandes du Traité 8 de l'Alberta présentent un mémoire et répondent aux questions.

À 21 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier intérimaire du Comité*

André Reny

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 2, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:00 a.m. to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, in order to give our witnesses the maximum amount of time in the short period that we have available this morning, I am going to ask them to commence their presentation immediately. On my right is Lynn Beak, Chairman of the Native Women's Committee of the National Action Committee on the Status of Women. Perhaps you could introduce the other members of your group who are with you this morning.

**Ms. Lynn Beak, Chairman, Native Women's Committee of the National Action Committee on the Status of Women:** I should like to introduce Madeline Parent who is the Co-chairman of the Native Women's Committee of the National Action Committee on the Status of Women. To her right is Mary Two Axe Early who is also a member of that committee and President of the Quebec Indian Rights for Indian Women. To her right is Elizabeth Kennedy, another member of the committee.

I would like to summarize the brief that has been made available to you and which was presented to the House of Commons committee. At this point I am sure you will appreciate that we are in a dilemma because we do not know if the house committee will be making any amendments to the bill that is before them. Therefore, we cannot respond to that possibility. We will be presenting to you our position and, hopefully, if amendments are made you will keep this in mind when you review our position at a later date.

Our interest in this matter goes back a long way, although not as far back as Mary Two Axe Early's interest, but to 1967. At that time Mary Two Axe Early identified to the Royal Commission on the Status of Women the concerns that native women have about the fact that women amongst them were losing their status under the terms of the Indian Act.

I think it is fair to say that that shocked and surprised an incredible number of Canadian women who did not at that point appreciate the situation that native women faced. One of the recommendations from the royal commission's report related directly to those concerns. On that point they said:

... that the Indian Act be amended to allow an Indian woman upon marriage to a non-Indian to (a) retain her Indian status and (b) transmit her Indian status to her children.

Those are our identical concerns in 1985 and still the concerns of Mary Two Axe Early.

When our organization began in April of 1972, one of the specific issues that we addressed at that time was the need for

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 avril 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, afin de laisser à nos témoins le plus de temps possible, dans la brève période dont nous disposons ce matin, je vais leur demander de commencer leur exposé immédiatement. À ma droite se trouve Mme Lynn Beak, présidente du Comité des femmes autochtones du Comité national d'action sur le statut de la femme. Vous pourriez peut-être nous présenter les membres de votre groupe qui sont présentes.

**Mme Lynn Beak, présidente du Comité des femmes autochtones du Comité national d'action sur le statut de la femme:** J'aimerais d'abord vous présenter M<sup>me</sup> Madeline Parent, coprésidente du Comité des femmes autochtones du Comité national d'action sur le statut de la femme. À sa droite, M<sup>me</sup> Mary Two Axe Early, également membre de ce comité et présidente du groupe québécois des Droits indiens pour les Indiennes. À sa droite, M<sup>me</sup> Elizabeth Kennedy, aussi membre du Comité des femmes autochtones.

J'aimerais, pour l'essentiel résumer le mémoire qui vous a été fourni et qui a été présenté au comité de la Chambre des communes. À l'heure actuelle, je suis convaincu que nous faisons face à un dilemme car nous ne savons pas si le comité de la Chambre apportera des amendements au projet de loi qu'il étudie présentement. Par conséquent, nous ne pouvons réagir en conséquence. Nous vous exposerons notre situation et j'espère que si des amendements sont apportés, vous en tiendrez compte lorsque vous examinerez ultérieurement notre point de vue.

L'intérêt que nous portons à la question remonte à longtemps, peut-être pas aussi longtemps que dans le cas de Mary Two Axe Early, mais jusqu'à 1967. À l'époque, Mary Two Axe Early avait formulé devant la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme les préoccupations des femmes autochtones au sujet du fait que certaines d'entre elles perdent leur statut aux termes de la Loi sur les Indiens.

Je crois qu'il est juste de dire que cette révélation a surpris et choqué un nombre incroyable de Canadiennes qui, à l'époque, n'étaient pas sensibilisées à la situation des femmes autochtones. L'une des recommandations de la Commission royale concernait directement ces préoccupations. La Commission a recommandé à cet égard:

... que la Loi sur les Indiens soit modifiée de façon à permettre aux Indiennes qui épousent un non-Indien (a) de conserver leur statut d'Indienne et (b) de transmettre leur statut à leurs enfants.

Ces préoccupations sont toujours les mêmes en 1985 et elles sont toujours partagées par Mary Two Axe Early.

Lorsque notre organisation a vu le jour en avril 1972, l'une des questions précises auxquelles nous nous sommes attaquées

*[Text]*

an amendment to the Indian Act. Mary Two Axe Early was also very active in our organization then and has, we are very pleased to say, remained so, and directed our work in this area. We have also since then been approached by other native women's organizations who asked for our support in continuing their concerns about this.

We are pleased that a bill has finally been introduced by the Conservatives in regard to this issue and that it will restore Indian status and band membership with full residency rights to Indian women who were deprived of their human rights by the Indian Act. However, we have some specific concerns. I must admit that our main concern is the second part of the 1967 resolution from the royal commission report, namely, that they be enabled to transmit their Indian status as other Indians can. We see that as the main problem with the bill.

The way that the bill is presently set out there are limitations upon the right of Indian women to transmit Indian status. Their first generation children acquire a right to become a status Indian and obtain a status Indian card. However, they do not acquire the right to return to the reserve and live there unless they are a dependent of their mother. When they are an adult, they have to ask the band for those privileges. Other children of other status Indians do not face the same sort of, what I would call, discrimination, and those children can only transmit Indian status under certain specified situations as set out in amendments to the Indian Act, again in a manner that is different from that that is able to be transmitted by other status Indians.

There are again two classes of status Indians set out in the Indian Act. There are those who are never discriminated against and continue to have full transmission rights, and there are those people, both men and women, who lost their status involuntarily and who will now not have full transmission rights.

Our concern is that this government is placing itself in a position whereby if this bill is passed in its present form it can be open to challenge under section 15 of the charter, because if the right of transmission is a benefit under the law—and I would certainly argue that it is—this right is limited in the case of women on the basis of past sexual and racial discrimination. My concern is that the government will not be alleviating the situation as completely as they felt they would when they originally proposed this bill. They are simply transmitting the discrimination from the women to their children.

Therefore, what we have asked the House of Commons and what we will ask the Senate is that the bill be amended to ensure that not only is all past discrimination be ended against these women but also that discrimination no longer be practiced by the reduction of their ability to transmit their Indian status.

The second point that we wish to raise is that there is need in the bill for special government funds to ensure that housing facilities for the relocation of the women back to the reserve are provided. There has been a recommendation that funds be

*[Traduction]*

était la nécessité de modifier la Loi sur les Indiens. Mary Two Axe Early était également très active dans notre organisation à l'époque et nous sommes heureuses de pouvoir dire qu'elle a continué de l'être et qu'elle a inspiré nos travaux dans ce domaine. Depuis, d'autres organisations de femmes autochtones nous ont contactées pour obtenir notre soutien dans la lutte qu'elles menaient pour leurs idées.

Nous nous réjouissons que les conservateurs aient présenté un projet de loi à ce sujet et que ce projet de loi rétablisse le statut et le droit de faire partie d'une bande avec tous les droits de résidence à l'égard des Indiennes qui ont été privées de leurs droits de la personne par la Loi sur les Indiens. Toutefois, nous avons quelques inquiétudes précises. Je dois admettre que notre principale préoccupation concerne la deuxième partie de la résolution de 1967 du rapport de la Commission royale, à savoir que les femmes soient autorisées à transmettre leur statut d'Indiennes comme peuvent le faire les Indiens. Cet aspect constitue le principal obstacle présenté par le projet de loi.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi restreint le droit des Indiennes de transmettre leur statut. Les enfants de la première génération acquièrent le droit de devenir des Indiens inscrits et ils obtiennent une carte qui le prouve. Toutefois, ils n'acquièrent pas le droit de retourner à la réserve et d'y vivre à moins d'être à la charge de leur mère. Lorsqu'ils deviennent adultes, ils doivent demander à la bande de leur reconnaître ces privilèges. Les enfants d'autres Indiens inscrits ne subissent pas la même forme de discrimination, si je puis dire, car ils ne peuvent transmettre leur statut d'Indiens que dans certaines circonstances prévues dans les modifications à la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire à des conditions différentes de celles qui s'appliquent dans le cas des autres Indiens inscrits.

La Loi sur les Indiens maintient deux classes d'Indiens inscrits. Il y a ceux qui ne font jamais l'objet de discrimination et qui conservent les pleins droits de transmission de leur statut; et les autres, hommes et femmes, qui ont perdu leur statut involontairement et qui ne posséderont pas les pleins droits de transmission de leur statut.

Nous craignons que si le gouvernement adopte le projet de loi sous sa forme actuelle, il ne fasse l'objet d'une contestation en vertu de l'article 15 de la Charte car si le droit de transmission est reconnu en droit et, pour ma part je pense que c'est le cas, l'exercice de ce droit est limité dans le cas des femmes pour des raisons de discrimination sexuelle et raciale passées. Je crains que le gouvernement ne remédie pas à la situation de façon aussi radicale qu'il le souhaitait au moment de présenter le projet de loi. Il ne fait que transmettre la discrimination exercée entre les femmes à leurs enfants.

Par conséquent, nous avons demandé à la Chambre des communes et nous demanderons au Sénat de modifier ce projet de loi afin de faire en sorte que non seulement toute la discrimination passée cesse à l'égard de ces femmes mais aussi qu'on n'exerce plus de discrimination entre elles à l'avenir en les empêchant de transmettre leur statut d'Indiens.

Le deuxième point que nous voulons soulever, c'est que ce projet de loi doit prévoir des fonds spéciaux de l'État pour assurer des logements et des moyens de réinstallation aux femmes qui reviennent dans les réserves. Une recommandation a



## [Text]

made available, but we think that that is an integral part of the bill which should have been introduced at the same time. We all know that the housing situation on reserves is very poor. There are a lot of people now living on reserves who do not have their own houses, but share a house with another family. If women are allowed to return, there must be special funds set up to allow them to regain the kind of access to reserve life that was denied them by the original discrimination. They did not necessarily choose to leave the reserve when they were married. They were forced to leave by the federal government's legislation. We think it is necessary that the amending legislation, which hopefully is going to eliminate all discrimination against these women, will enable them find housing if and when they return to the reserve.

We are very concerned that there is no mention in the bill of any special status in terms of the ability to vote in band council elections and on all matters relating to issues on the reserve. Presently under the Indian Act you must be ordinarily a resident on the reserve in order to vote. How can these women become ordinarily resident when there is no housing for them?

The next few years will be a crucial period for all bands in Canada with the coming self-government issues with bands being able, under this bill, to draft membership by-laws. It is important that the women who have had this discrimination practised against them be able to be part of the process to define what membership rights are going to be. If they are not part of the process, then the full community is not able to decide the kind of membership that they wish for their community.

Therefore, it is important in this bill that the issue of special electoral rights be given to the women at least on an interim basis until housing is available so that they can fit in under the general provision of the Indian Act by being ordinary residents.

If deprived of these electoral rights at the band meetings, they will be unable to vote for the band chief and councillors or to vote on any issues pertaining to band powers. I believe this will affect the future rights of their children.

Finally, I think it is most important that this bill conform to the international covenants that the federal government has signed in the past and, because of the problem of transmission, we are concerned that it does not.

We know what happened with the *Sandra Lovelace* case when it went to the United Nations. At that time, Canada was condemned for its treatment of women and their children because this affected the ability of the community to transmit its culture and heritage to these children. We feel the present bill contains the same flaw that the past situation did.

Again, we wish to commend the government for fully reinstating the women, for allowing them to have not only Indian

## [Traduction]

déjà été formulée à cet égard, mais nous estimons qu'elle doit faire partie intégrante du projet de loi et qu'elle aurait dû être présentée en même temps. Nous savons tous que la situation du logement dans les réserves est très difficile. À l'heure actuelle, beaucoup d'Indiens n'ont même pas leur propre maison et doivent en partager une avec une autre famille. Si les femmes peuvent retourner dans les réserves, il faut prévoir des fonds spéciaux pour leur permettre de retrouver le niveau de vie qu'elles avaient perdu du fait de la discrimination initiale. Ces femmes n'ont pas nécessairement choisi de quitter leur réserve lorsqu'elles se sont mariées. Elles ont été forcées de la quitter par une loi du gouvernement fédéral. Quant à nous, nous pensons qu'il est nécessaire que le projet de loi qui modifie la situation et qui, nous l'espérons, réussira à éliminer toute forme de discrimination contre ces femmes, leur permette aussi de retourner dans leur réserve lorsqu'elles le souhaiteront et de s'y trouver un logement.

Nous sommes très préoccupées par le fait que ce projet de loi ne fait aucunement état de la possibilité de prendre part aux scrutins des conseils de bande et à d'autres décisions concernant la vie dans les réserves. À l'heure actuelle, la Loi sur les Indiens impose de résider dans une réserve pour y avoir le droit de vote. Comment ces femmes pourront-elles résider dans les réserves si elles n'y ont pas de logement?

Les prochaines années seront cruciales pour toutes les bandes du Canada en raison du débat sur l'autonomie politique des bandes et le droit d'adopter des règlements sur l'appartenance indienne que leur accorde ce projet de loi. Il est important que les femmes qui ont été victimes de pratiques discriminatoires puissent participer au processus qui permettra de définir les droits d'appartenance. Si les femmes n'y sont pas associées, la communauté indienne entière ne pourra pas déterminer le type de membres qu'elle souhaite avoir.

Par conséquent, il est important que ce projet de loi accorde des droits électoraux spéciaux aux femmes, du moins temporairement, jusqu'à ce que des logements soient mis à leur disposition et qu'elles puissent se prévaloir des dispositions générales de la Loi sur les Indiens en étant des résidentes ordinaires des réserves.

Si elles sont privées de leurs droits électoraux aux conseils de bandes, elles ne pourront voter pour le chef et les conseillers ni sur les questions relatives aux pouvoirs des bandes. J'estime que cela nuira aux droits de leurs enfants pour l'avenir.

Enfin, il est quant à moi de la plus haute importance que ce projet de loi respecte les conventions internationales que le gouvernement fédéral a signées par le passé. Mais nous craignons qu'il ne le fasse pas en raison du problème de la transmission des droits.

Nous savons ce qui s'est passé dans l'affaire *Sandra Lovelace* aux Nations Unies. À cette époque, le Canada a été dénoncé pour le traitement qu'il réservait aux femmes indiennes et à leurs enfants parce que cela nuisait à la capacité de la collectivité indienne de transmettre sa culture et son patrimoine à ses enfants. Nous estimons que ce projet de loi contient les mêmes erreurs qu'autrefois.

Encore une fois, nous tenons à féliciter le gouvernement de rétablir complètement les droits des femmes et de leur permet-

[Text]

status but also band membership. However, we feel that this full transmission of rights must be available to them as it is to other members of their communities. Their children must not suffer for the discrimination that was practised against the mothers.

**Senator Nurgitz:** I trust you are aware that we have had 10 or 12 briefs presented to us, the majority of which are not at all consistent with the kind of argument you have made.

**Ms. Beak:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Do you have any comment to make on that?

**Ms. Beak:** I know that there is certainly a number of native women's groups from whom we have derived our position. I am speaking of the B.C. Native Women's group, the Quebec Native Women's groups, and the Quebec Indian Rights for Indian Women of Canada. We have worked with those groups for many years, and they are the reason we are here.

To tell us that there is another position is, of course, a fact that we are aware of, but the women who have come to us with their concerns have stood fast on those concerns since 1967. They have asked for our support and continue to do so. We will continue to give that support.

We believe this is an issue that is separate and distinct from Indian self-government. We believe in the concept of Indian self-government. However, we feel that these women and children must be there in order to make Indian self-government a viable concept. You cannot govern when the people who will be affected by government are not part of it. To us, it is very strongly an issue of both democracy and human rights.

**Senator Nurgitz:** Quite apart from that, it is a separate issue as well.

**Ms. Beak:** Yes, it is a distinct issue. It has to be addressed first. That is the point we have been trying to make and that native women's groups have made to us. This should be an issue that is decided first so that these women can participate in the process of Indian self-government.

**Senator Nurgitz:** Having regard to the charter, on what grounds, other than by discrimination, could you conceive that a child could be refused band membership? You mentioned that it would not surprise you if the section could not be attacked.

**Ms. Beak:** I was not thinking of the actual band by-laws that set out membership; I was thinking of the fact that the children have to apply under the Indian Act.

**Senator Nurgitz:** Your point is that it ought to be automatic?

**Ms. Beak:** Yes, as it is for older people. The challenge could be made that this is a benefit conferred under the law; that it is

[Traduction]

tre de jouir non seulement du statut d'Indiennes mais aussi du droit d'appartenance aux bandes. Toutefois, nous estimons que ces droits doivent leur être intégralement transmis comme ils le sont aux autres membres de leurs collectivités. Les enfants ne doivent pas souffrir de la discrimination qui a été exercée contre leur mère.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous savez, je pense, qu'il y a ici 10 ou 12 mémoires qui nous ont été présentés, dont la majorité ne vont pas du tout dans le sens des arguments que vous avez apportés.

**Mme Beak:** Oui, je le sais.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'en pensez-vous?

**Mme Beak:** Je sais que nous avons établi notre position d'après celle d'un certain nombre de groupes de femmes indiennes, notamment le groupe des femmes indiennes de la Colombie-Britannique, les groupes de femmes indiennes du Québec et le groupe québécois des Droits des Indiens pour les indiennes du Canada. Nous collaborons avec ces groupes depuis de nombreuses années, et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici.

Ainsi, qu'il y ait des positions différentes de la nôtre, nous le savons, évidemment, mais les femmes qui nous ont fait part de leurs préoccupations luttent pour conquérir leurs droits depuis 1967. Elles nous ont demandé de les appuyer et continuent de le faire. Nous continuerons, quant à nous, de leur donner notre appui.

Nous estimons que cette question est distincte et indépendante de celle de l'autonomie politique des Indiens. Nous adhérons au principe de l'autonomie politique, mais nous estimons que ces femmes et ces enfants doivent être pris en compte pour que le gouvernement autochtone soit un projet viable. Un gouvernement n'a de sens que si les principaux intéressés y sont représentés. Pour nous, c'est fondamentalement une question de droits humains démocratiques.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela mis à part, c'est aussi un problème tout à fait distinct.

**Mme Beak:** C'est en effet un problème distinct, et il faut le régler en premier lieu. C'est là notre point de vue et celui que nous ont exposé les groupes de femmes autochtones. Il faut d'abord régler cette question de façon que les femmes puissent participer à l'établissement du gouvernement autonome indien.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne la charte, pour quels motifs autres que la discrimination pourrait-on, selon vous, refuser à un enfant son appartenance à une bande? Vous avez dit que vous ne seriez pas surprise si l'article ne pouvait être contesté.

**Mme Beak:** Je ne pensais pas aux véritables règlements de bande qui établissent les critères d'appartenance, mais plutôt au fait que les enfants doivent présenter une demande aux termes de la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous pensez que cela doit se faire automatiquement?

**Mme Beak:** Oui, comme pour les adultes. On pourrait prétendre qu'il s'agit d'un avantage conféré par la loi et qu'il est



**[Text]**

a benefit that is being conferred differently; and, therefore, it is open to a judge to decide that it is a benefit that is being conferred differently on the basis of discrimination.

I am not about to give you a legal opinion since I do not think it has been researched fully enough, but I think there is an argument that could be made.

**Ms. Mary Two Axe Early, Member, National Action Council on the Status of Women and President of Quebec Indian Rights for Indian Women:** Our children, who are half-Indian, have no rights on the reserve, but an Indian man who marries a non-Indian still has rights on the reserve. That is the discrimination.

Everyone seems to be concerned about the women going back to the reserves. I do not believe that will happen. Living on a reserve is not the best situation for everyone. There are some young divorced women who cannot afford to live in the cities, but they cannot go back to their families. We are clanish in that we like to be with our mothers and grandmothers, and the present situation deprives those women of their culture. Many young girls, whose husbands have either left them or have died, are living on welfare in the cities, but they cannot go back to the reserves. Changing the situation will not cost the taxpayers any more because these women are already receiving welfare. They will not receive any more money if they are allowed to live on the reserves.

**Senator Nurgitz:** It is the same dollar.

**Ms. Early:** Older women are receiving pensions, so money is not the problem. Many of our women will not go back, but they want their status back. They want to be able to say, "I am Indian." Even their own people are telling them that they are not Indian. Some young Indian men are in the same category. If your son is half-Indian and he marries an Indian, any child of that union still has no rights.

**Ms. Beak:** In discussing human rights, it is always open to say that there is another point of view. You may ask: Why introduce a Charter of Rights? Why introduce a Human Rights Code? Our society as a whole recognizes that there is a need to provide equal opportunity for everyone, and that is simply what native women are asking for—to have equal opportunity with other native peoples.

**Senator Nurgitz:** Yesterday a group appeared before us who indicated that they had not paid attention to clause 12(1)(b) and, in fact, had been extending native rights to women who marry non-Indians. But, having said that, they were dead against Bill C-31. You have to scratch your head and almost wonder why it is any of their business.

**Ms. Madeline Parent, Member, National Action Committee on the Status of Women:** I can sympathize with and understand the position of some native peoples who have been discriminated against for over a century. When we speak to them of human rights, they say that that was not applicable to them

**[Traduction]**

conféré différemment, que, par conséquent, il appartiendrait à un juge de déterminer si c'est un avantage qui est conféré de façon différente pour des motifs discriminatoires.

Je ne vous donnerai pas d'opinion juridique parce que je n'ai pas suffisamment approfondi la question, mais je pense qu'on pourrait présenter un argument en ce sens.

**Mme Mary Two Axe Early, membre du Comité national d'action sur le statut de la femme et présidente du Comité des droits de la femme indienne du Québec:** Nos enfants, qui sont à demi Indiens, n'ont aucun droit dans la réserve, alors qu'un Indien qui épouse une non-Indienne y conserve ses droits. C'est de la discrimination.

Tout le monde semble craindre le retour des femmes dans les réserves. Je ne pense pas qu'il y ait lieu de s'inquiéter. La vie dans une réserve n'est pas la situation idéale pour toutes. Par contre, il y a de jeunes divorcées qui n'ont pas les moyens de vivre en ville et qui ne peuvent retourner dans leur famille. Cela dit, nous avons un sentiment d'appartenance au clan en ce sens que nous aimons être avec nos mères et nos grands-mères; or, à l'heure actuelle, ces femmes sont privées de leur culture. Bon nombre de jeunes femmes qui sont veuves ou qui ont été abandonnées par leur mari vivent en ville des prestations de bien-être social, mais ne peuvent retourner dans leur réserve. Un changement de situation ne coûterait pas plus cher aux contribuables parce que ces femmes sont déjà des assistées sociales. Elles ne toucheront pas plus si elles sont autorisées à vivre dans les réserves.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est le même argent.

**Mme Early:** En outre, les femmes âgées reçoivent leur pension; l'argent ne constitue donc pas un problème. Par ailleurs, de nombreuses femmes ne retourneront pas dans les réserves, mais veulent simplement recouvrer leur statut. Elles veulent pouvoir dire: «Je suis Indienne». Pourtant, même les leurs leur disent qu'elles ne sont pas Indiennes. Certains jeunes Indiens sont dans la même situation. Si votre fils est à moitié Indien et qu'il épouse une Indienne, les enfants issus de cette union n'ont quand même aucun droit.

**Mme Beak:** Quand il est question des droits de la personne, on peut toujours faire entendre un autre son de cloche. On peut se demander: Pourquoi introduire une charte des droits? Pourquoi établir un code des droits de la personne? Notre société reconnaît dans son ensemble la nécessité de l'égalité pour tous et c'est simplement cela que les femmes autochtones revendiquent: l'égalité par rapport aux autres autochtones.

**Le sénateur Nurgitz:** Hier, des représentants d'un groupe sont venus témoigner devant nous et ont indiqué qu'ils n'avaient pas tenu compte de l'alinéa 12(1)(b) et qu'en fait, ils avaient étendu les droits des autochtones aux femmes qui ont épousé des non-Indiens. Cela dit, ils s'opposaient pourtant farouchement au projet de loi C-31. C'est assez déroutant et l'on se demande presque en quoi cela les concerne.

**Mme Madeline Parent, membre du Comité d'action nationale sur le statut de la femme:** Je comprends la position de certains autochtones qui ont été victimes de discrimination depuis plus d'un siècle et je sympathise avec eux. Lorsque vous leur parlez des droits de la personne, ils disent que d'abord, cela ne



[Text]

in the first place; they ask us what we are talking about. However, they are entitled to their human rights, and their daughters, who were expelled and are not allowed to continue to live with them due to discrimination, are also entitled to them. Over a century of legalized discrimination has made the problem more difficult to solve now, but it has to be solved with respect to all these elements of the human rights.

**Senator Fairbairn:** I have a couple of questions. Perhaps one should be directed to either you, Madam Chairman, or to counsel. It concerns the question of voting. If this bill passes and the women regain their status and membership, at what point, having automatically regained their membership, will they be eligible to vote?

**Ms. Beak:** Under the Indian Act as it presently stands, they would need to be ordinarily resident on a reserve.

**Senator Fairbairn:** So it is until they can physically get on a waiting list or whatever?

**Ms. Beak:** Until they can physically live there. I know that some individual communities have defined some other rules, but the Indian Act, which is the one that applies to all communities, presently says that. Therefore what it means is that until housing is available—in other words, until these women can become ordinarily resident—there will be a further time-frame when under the present bill they will have to wait until they can exercise community decision-making.

**Senator Fairbairn:** So in effect, if the bill passes as it now stands, a mother could find a child, who is no longer dependent, refused membership without she herself having an opportunity to be part of that decision-making?

**Ms. Beak:** Yes, to be able to vote on the decision, both to elect the chief and to elect the councillors and determine what the membership criteria are to be. If the membership criteria end up being a community vote, she would also not have that. In fact, she would not even be able to decide what the membership criteria are going to be for her community, because under the bill, the understanding is that most communities will develop this membership criteria within the next two years.

**Senator Fairbairn:** I have another question. We have heard a number of estimates, some of them widely varied, as to how much the federal government would have to put forward to assist in terms of housing conditions and these kinds of things on the reserve for women returning. Has your group made any estimates in that respect?

**Ms. Beak:** We have not asked for an estimate because the amount of money is not an issue that has been specifically brought to us. The native women have simply asked us to say that it is their wish that there be a set amount of money. Probably the best way to judge would be to look at the communities and see how many women were taken off; make a decision as to what percentage might want to return and then see what the cost is of providing housing for those women. However, we

[Traduction]

s'applique pas à eux; ils nous demandent de quoi nous parlons. Quoi qu'il en soit, ils ont droit à leurs propres droits de la personne, tout comme leurs filles qui ont été expulsées des réserves et qui ne peuvent plus vivre avec eux pour des raisons de discrimination. Plus d'un siècle de discrimination entérinée par la loi complique d'autant le problème, mais il faut néanmoins le résoudre en ce qui concerne tous les aspects des droits de la personne.

**Le sénateur Fairbairn:** J'ai quelques questions à poser. L'une d'entre elles s'adresse peut-être à vous, madame le président, ou peut-être au conseiller juridique. Elle a trait au droit de vote. Si le projet de loi est adopté, que les femmes retrouvent leur statut et qu'elles soient à nouveau membres des bandes, à quel moment pourront-elles voter, une fois redevenues membres automatiquement?

**Mme Beak:** Selon la version actuelle de la Loi sur les Indiens, elles doivent résider dans une réserve.

**Le sénateur Fairbairn:** Donc jusqu'à ce qu'elles puissent, par exemple, être inscrites sur une liste d'attente?

**Mme Beak:** Jusqu'à ce qu'elles y vivent. Je sais que certaines collectivités ont d'autres règles, mais la Loi sur les Indiens, qui s'applique à toutes, prescrit celle-ci. Par conséquent, tant qu'il n'y aura pas de logements libres - en d'autres termes, tant que ces femmes ne seront pas résidentes - il se passera un délai supplémentaire pendant lequel, conformément au projet de loi actuel, elles devront attendre de pouvoir exercer leur pouvoir de décision dans la collectivité.

**Le sénateur Fairbairn:** Ainsi, si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, une mère pourrait apprendre que son enfant, qui n'est pas à sa charge, s'est vu refuser le droit de devenir membre de la bande sans qu'elle ait eu la possibilité de dire son mot?

**Mme Beak:** Oui, pour pouvoir voter quand il y a des décisions à prendre, pour élire le chef et les conseillers et déterminer quelles doivent être les critères d'affiliation. Si ces critères sont finalement déterminés par voie de scrutin dans la collectivité, elles ne pourraient pas participer au vote non plus. En fait, elles ne pourraient même pas se prononcer sur ce que doivent être les critères d'affiliation dans leur collectivité parce que, conformément au projet de loi, il est prévu que la plupart des communautés établiront ces critères au cours des deux prochaines années.

**Le sénateur Fairbairn:** J'ai une autre question à poser. On nous a soumis de nombreuses prévisions, dont certaines varient considérablement sur ce que le gouvernement fédéral devrait mettre en oeuvre pour améliorer, entre autres, les conditions de logement dans les réserves pour permettre aux femmes de revenir s'y établir. Votre groupe a-t-il fait des prévisions à ce sujet?

**Mme Beak:** Nous n'avons pas demandé de prévisions parce que la question d'argent ne nous a pas été soumise. Les femmes autochtones nous ont simplement demandé d'indiquer qu'elles souhaitent qu'un montant soit fixé. Il est probable que la meilleure façon de procéder serait d'évaluer dans chaque collectivité combien de femmes ont été rayées de l'effectif de la bande d'évaluer le pourcentage de celles qui sont susceptibles de revenir, puis de déterminer combien il en coûtera de leur

**[Text]**

have not done that kind of research. We think that is for the federal government to do.

**Senator Nurgitz:** Further to Senator Fairbairn's question, you said that the bill ought to have a provision placing an obligation on the federal government to provide funds for housing, availability of land and whatever other resources are necessary.

**Ms. Beak:** Yes.

**Senator Nurgitz:** You are not advocating the setting up of a fund? All you are advocating is the placing of an obligation on the federal government, without putting a dollar sign to it?

**Ms. Beak:** I will clarify that by saying that I think it is important that the federal government make a commitment within the bill. We are not asking for a certain amount of money because we have not done that kind of research. However, it is important that the commitment be within the legislation itself.

**Senator Nurgitz:** Very well.

**The Chairman:** Going back to a reply to an earlier question in which you expressed concerns about the rights of "returnees," if I might use that expression, to band membership and their ability or their right to be part of the electors who make the decisions within that band, this is obviously a very delicate and difficult question. We have heard from various groups to the effect that they are concerned that they will be flooded by numbers of new members, whether those members want to go back to their reserve or not. The question is not whether they want to go back onto the reserves. If the provisions of the bill were to be changed in such a way as take away any residency rules for the purpose of voting, then presumably, with some bands, there could be several hundred reinstated persons who would automatically have the right to make decisions about the housing and the way that people return; in other words, to set up the codes that are being provided. I think the problem is that the people who have been on the reserves for a long time feel that they, in a sense, could be out-voted by numbers of people who have not been there for a long time, some of whom do not even wish to come back to the reserve, personally.

On the other hand, we have heard expressed concerns similar to those which you have expressed that if these people are to have status, then they must have equal say. It seems to me that inevitably a compromise will have to be reached as to who will be entitled to vote for councils, who will be entitled to vote on the formulation for membership, and therefore membership codes should be set up to try and address the concerns of two different groups of people. The point I am making is that it would be very helpful if all of the groups, and particularly the Indian women's groups, could try to formulate some suggestions on how a compromise could be reached. It seems to me that perhaps you could put forward a suggestion of ways in which the bill could be amended to try and address the concerns of both sides.

**[Traduction]**

fournir un logement. Mais nous n'avons pas effectué ce genre de recherches. Nous pensons qu'il appartient au gouvernement fédéral de le faire.

**Le sénateur Nurgitz:** À la question du sénateur Fairbairn, vous avez répondu que le projet de loi devrait obliger le gouvernement fédéral à mobiliser des fonds pour le logement, à mettre des terres à la disposition des bandes et à fournir toutes les autres ressources jugées nécessaires.

**Mme Beak:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne préconisez pas l'établissement d'un fonds? Vous souhaitez tout simplement que cette obligation soit imposée au gouvernement fédéral, sans préciser de chiffres?

**Mme Beak:** Pour préciser, j'ajouterai que je pense qu'il est important que le gouvernement fédéral prenne un engagement dans ce projet de loi. Nous ne demandons pas un montant précis parce que nous n'avons pas fait les recherches nécessaires. Toutefois, il est important que l'engagement soit inscrit dans la loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien.

**Le président:** En réponse à une question antérieure, vous avez exprimé des préoccupations au sujet des droits des «revenants», si je peux utiliser cette expression, de celles qui seront réintégrées dans la bande et de leur aptitude ou de leur droit à se joindre aux électeurs qui prennent les décisions, question de toute évidence très délicate et difficile à résoudre. Différents groupes nous ont affirmé qu'ils craignaient d'être inondés de nouveaux membres, que ceux-ci veuillent ou non retourner vivre dans la réserve. La question n'est pas de savoir s'ils veulent revenir ou non dans la réserve. Si les dispositions du projet de loi devaient être modifiées de façon à supprimer les règles de résidence pour ce qui est du droit de vote, alors apparemment, dans certaines bandes, il y aurait plusieurs centaines de personnes réintégrées qui auraient automatiquement le droit de prendre des décisions au sujet du logement et du retour dans les réserves, en d'autres termes, qui pourraient fixer les codes prévus. Le problème est, je crois, que ceux qui vivent dans les réserves depuis longtemps estiment que, d'une certaine façon, ils pourraient être battus à la majorité des voix par tous les nouveau-venus dont certains ne veulent même pas revenir s'établir sur place.

En revanche, d'autres nous ont tenu les mêmes propos que vous, c'est-à-dire que, si ceux qui reviennent vivre dans les réserves doivent avoir un statut légal, alors ils doivent avoir le droit de les prononcer au même titre que les autres. Il me semble qu'il faudra nécessairement en arriver à un compromis pour déterminer qui aura le droit de voter pour élire les membres des conseils et qui aura le droit de voter pour formuler les critères d'affiliation; par conséquent, le code d'affiliation doit être établi pour répondre aux préoccupations des deux différents groupes. Ce que je veux faire ressortir; c'est qu'il serait très utile que tous les groupes, et particulièrement les groupes de femmes autochtones, puissent formuler des suggestions sur la façon de trouver un compromis. Il me semble que vous pourriez peut-être suggérer des modifications au projet de loi pour répondre aux préoccupations des deux groupes.



[Text]

**Ms. Beak:** The bill as it now stands already contains one compromise and that is simply that every person must apply to regain his or her Indian status. Every person will have to go to an Indian Affairs office, provide his or her birth certificate and proof of identity and pick up an Indian card. Therefore, the people who choose not to do that are obviously choosing not to get involved any further. On the other hand, the ones who choose to go through the process are the ones who are most interested, and they are the ones who will go on to use their ability to vote.

**Senator Nurgitz:** Do you have any problem with that?

**Ms. Beak:** No. I am merely pointing out that that is a compromise that is already built into the process of the legislation.

**The Chairman:** That seems to me to be a rational provision.

**Senator Nurgitz:** I personally do not see another way. Do you?

**Ms. Beak:** No. I am just saying that that is an answer to the concerns of those who say that people who are not interested will still choose to vote anyway. I am merely pointing out that people who are not interested may not even choose to reapply.

**Senator Nurgitz:** Has there ever been a study done, either regionally or in a specific region, as to what the numbers would be that might want to return? This morning we heard that the numbers might be very few. I will tell you that we have had some delegations here—albeit predominately male—who have told us that the roads would be plugged. I appreciate that some people have their own axes to grind.

**The Chairman:** The clerk has just pointed out to me a newspaper article in which Mr. Crombie said that estimates by his department showed that 70 to 80 per cent of affected women would seek reinstatement of their status, and that 10 to 20 per cent of that group would want to return to the reserves. Therefore you are talking about a comparatively small number but we have no absolute figures here, Senator Nurgitz.

I may say that I was advised last night that, first of all, the department had done an estimate of the numbers involved. However, that survey was based on statistics from merely ten bands out of 579, which I do not think is nearly a good enough sampling. I think the special committees in the other place actually surveyed two or three bands themselves during the course of their investigation, so they have some figures on two or three particular bands. I also understand that the department has pretty hard figures on everybody who has lost status since the changes in the Indian Act of 1951. That is going back quite a considerable period of time. It is my intention to contact the department and warn them that we will be asking for some hard figures on that.

**Ms. Beak:** The position paper entitled "Elimination of Sexual Discrimination in the Indian Act", which was released in 1982, indicated a figure between 10 to 20 per cent. Again, I do not know where they got those figures from.

**Senator Nurgitz:** And what it would be 10 or 20 per cent of.

[Traduction]

**Mme Beak:** Dans sa forme actuelle, le projet de loi fait déjà un compromis en stipulant que tous ceux qui veulent réobtenir leur statut d'Indien doivent en faire la demande. Ils devront se rendre dans un bureau des Affaires indiennes et présenter leur certificat de naissance ainsi qu'une preuve d'identité, et y prendre leur carte d'Indien. Ceux qui choisiront de ne pas le faire auront de toute évidence décidé de ne pas réobtenir leur statut. Par ailleurs, ceux qui le feront, sont les plus intéressés et ce sont eux qui utiliseront par la suite leur droit de vote.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela vous fait-il problème?

**Mme Beak:** Non. Je signale simplement que c'est un compromis déjà établi dans le projet de loi.

**Le président:** Cette disposition me semble rationnelle.

**Le sénateur Nurgitz:** Personnellement, je ne vois pas d'autre solution. Et vous?

**Mme Beak:** Non. Je dis simplement que c'est une réponse aux préoccupations de ceux qui affirment que les personnes qui ne sont pas intéressées iront voter de toute façon. Je signale simplement que ceux qui ne sont pas intéressés ne présenteront pas de demande.

**Le sénateur Nurgitz:** Existe-t-il des études régionales sur le nombre de ceux qui voudraient réobtenir leur statut? Ce matin, quelqu'un a dit qu'il pourrait y en avoir très peu. D'autres délégations - mais c'était surtout des hommes - nous ont dit que les routes seront encombrées. Je comprends que certains aient des intérêts personnels à faire valoir.

**Le président:** Le greffier vient de me signaler un article de journal où M. Crombie dit que d'après les évaluations de son ministère, de 70 à 80p. 100 des femmes concernées chercheraient à réobtenir leur statut d'Indienne et que de 10 à 20p. 100 d'entre elles voudraient retourner dans les réserves. On parle donc d'un nombre comparativement restreint, mais nous n'avons pas ici de chiffres absolus, Sénateur Nurgitz.

On m'a informé hier soir que le ministère avait fait une évaluation du nombre de personnes en cause. Mais cette évaluation est basée sur des statistiques qui concernent seulement 10 bandes sur 579, ce qui n'est pas, selon moi, un très bon échantillonnage. Je pense que les comités spéciaux de l'autre endroit ont eux-mêmes enquêté sur deux ou trois bandes, sur lesquelles ils ont donc des chiffres. Je crois aussi comprendre que le ministère a les chiffres exacts quant au nombre de personnes qui ont perdu leur statut d'Indien depuis les modifications apportées à la Loi sur les Indiens en 1951. Il s'agit donc d'une très longue période. J'ai l'intention de communiquer avec le ministère pour l'avertir que nous demanderons des chiffres exacts à cet égard.

**Mme Beak:** Dans l'énoncé de position sur la suppression de la discrimination sexuelle de la Loi sur les Indiens, diffusée en 1982, on parle de 10 à 20p. 100. Encore une fois, j'ignore d'où sont tirés ces chiffres.

**Le sénateur Nurgitz:** Et ce serait 10 ou 20p. 100 de quoi?



[Text]

**The Chairman:** Yes, and that only dealt with people who lost their status and not the several other groups who feel they have a right to claim status.

**Ms. Parent:** One should also look at the number of women who have lost their status but who are living on reserves in sufficiency, some of them being subject to threats of expulsion. They would not need additional housing. That is the situation Mary Two Axe Early finds herself in. One should take that into account as well.

**Ms. Early:** I am living on a reserve and I am defying the band council and the government to evict me. I am living in a home which my grandmother left me. So far they have not bothered me.

Young Indian women of today receive a better education. We live near Montreal, and some of these young women go to Montreal in search of work. They meet Canadian men, marry them and build homes off the reserves. Those young couples do not want to live on reserves. Those young men would not want to live on a reserve, not own a home, not have the right to vote. Why would they want to do that?

Those of you sitting here have no idea of what the poor Indian women living on reserves go through. We are not wanted by our own people because we are considered non-Indians, yet we cannot afford to go to Montreal and live in a high rise. It is unbelievable what is happening to Indian women. You should go to a reserve and see how the non-status women are living. They are afraid to leave their doors unlocked; the police might give them an eviction notice. Where will they go? That is how we are living.

**Senator Adams:** Madam Chairman, those Indian leaders who have appeared before the committee over the last couple of weeks have told us that they could put in place a better bill. Because the Indian leaders of today are better educated and have good lawyers, they say that they can put together a better bill, but to make laws in Canada one has to be elected to the Canadian Parliament.

What are your views on having more Indian people elected to the House of Commons, or do you think that Indians should be appointed to the House of Commons? What are your views on Indian self-government?

**Ms. Beak:** I have two responses to that. In reviewing the difficulties that the native people face, the federal government dealt, first of all, with the subject of native women in the Indian Act. It then established the Penner Commission on Indian Self-Government. I think the government did things in the correct order. I think what must be dealt with before one looks at Indian self-government are the issues facing native women. Indian women have not come to us and asked us about self-government; perhaps when their problems are solved they will.

At this point we have no recommendations on the form of Indian self-government except to say that we respect the process and know that it must go on and we expect the federal

[Traduction]

**Le président:** Oui, il ne s'agit que des personnes qui ont perdu leur statut et non des nombreuses autres qui estiment avoir le droit de demander le statut d'Indien.

**Mme Parent:** Il faut aussi considérer le nombre de femmes qui ont perdu leur statut mais continuent de vivre dans les réserves, où elles sont menacées d'expulsion. Elles n'auraient pas besoin de changer d'habitation. C'est la situation dans laquelle se trouve Mary Two Axe Early. Il faut aussi en tenir compte.

**Mme Early:** Je vis dans une réserve et je défie le conseil de bande et le gouvernement de m'en évincer. Je vis dans une maison que m'a laissée ma grand-mère. Jusqu'à maintenant, on m'a laissée tranquille.

Les jeunes Indiennes d'aujourd'hui sont plus instruites. Nous vivons près de Montréal, où certaines de ces jeunes femmes se rendent en quête de travail. Elles y rencontrent des Canadiens, qu'elles épousent et avec lesquels elles s'installent en dehors des réserves. Ces jeunes couples ne veulent pas vivre dans les réserves. Ces jeunes hommes ne voudraient pas vivre dans une réserve, ne pas y posséder une maison et ne pas y avoir droit de vote. Pourquoi le voudraient-ils?

Vous n'avez pas d'idée de ce que subissent les Indiennes pauvres qui vivent dans les réserves. Nous ne sommes pas désirées par notre propre peuple parce que nous sommes considérées comme des non-Indiennes; mais nous ne pouvons vivre à Montréal et nous payer un appartement dans un grand immeuble. Ce qui arrive aux Indiennes est incroyable. Vous devriez vous rendre dans une réserve pour y voir comment vivent les Indiennes non inscrites. Elles verrouillent leurs portes de peur que les policiers ne leur remettent un avis d'expulsion. Où iraient-elles? Voilà comment nous vivons.

**Le sénateur Adams:** Madame le président, les chefs indiens qui ont comparu devant notre comité ces quelques dernières semaines nous ont dit qu'ils pouvaient proposer un meilleur projet de loi. Parce que les chefs indiens d'aujourd'hui ont une meilleure éducation et de meilleurs avocats, ils prétendent pouvoir proposer un meilleur projet de loi, mais pour faire des lois au Canada, il faut avoir été élu au Parlement canadien.

Que pensez-vous de l'élection d'un plus grand nombre d'Indiens à la Chambre des communes, d'une part, et de l'autonomie politique des Indiens; d'autre part?

**Mme Beak:** J'ai deux réponses à cette question. Le gouvernement fédéral, lorsqu'il a étudié les difficultés auxquelles les peuples autochtones font face, a avant tout abordé la question des femmes autochtones dans la Loi sur les Indiens. Il a ensuite établi la Commission Penner sur l'autonomie politique des Indiens. Je crois que le gouvernement a fait les choses dans l'ordre logique. J'estime qu'avant d'aborder la question de l'autonomie politique des Indiens, il faut étudier les problèmes qu'éprouvent les femmes indiennes. Ce ne sont pas elles qui parlent d'autonomie politique; lorsque leurs problèmes auront été résolus, peut-être le feront-elles.

À l'heure actuelle, nous ne recommandons aucune forme d'autonomie politique pour les Indiens; nous disons cependant que nous respectons le processus établi, que nous savons qu'il

[Text]

government to listen to the comments made by native groups regarding Indian self-government.

We feel that this is a preliminary issue that must be dealt with at this time. These women must be included among native people and should be included in the process of defining and developing Indian self-government.

**Senator Adams:** Right now self-government will not make much of a difference because there will be so many appointed to that government from the reserves, and because of the fact that they hold different views and speak different languages. Can you see that being a problem with respect to Indian self-government?

**Ms. Beak:** I certainly think that once this issue is dealt with the Indian communities, having healed the wounds of past discrimination, will be stronger and more able to work at demanding the kind of involvement in Indian self-government that they will want.

**Senator Adams:** A witness from Quebec who appeared before the committee told us that she had children who wanted to live on the reserve but were unable to do so. What are your views on that?

**Ms. Beak:** I think one of the things that the bill must do is allow those children to make that choice. The bill does not allow the children of the women to make that choice. I think that is one of the flaws in the bill that must be rectified.

**The Chairman:** I must say, Senator Adams, that I listened to the Minister of Justice on *Canada A.M.* this morning speaking to the question of native self-government. He certainly indicated that the government is looking at various kinds of self-government, that it is being very flexible in its approach, knowing that what the Inuit might conceive as self-government will not be wanted or, indeed, possible for others. It is rather reassuring to know that the government is taking a flexible, long-term approach to the matter.

**Ms. Early:** On our reserve the band council is taking back anyone who has 50 per cent Indian blood. They are taking us back, giving us our status and full membership. There are a couple of reserves doing that in Quebec. It is really the western chiefs who are giving us a hard time. Right now they are picketing the conference, and one of the chiefs said that they will burn the homes of women in Alberta who get their rights back. What kind of men are they to do this to their own women?

**The Chairman:** Just be happy that you are in Quebec.

**Ms. Elizabeth Kennedy, Member of the Native Women's Committee:** One point we want to make clear is that this bill intervenes in family life by saying that dependent children would have to leave. It breaks up a family. It does not allow a normal family to exist. As soon as a dependent child gets a job he has to leave home. It is incredible to say that the Government of Canada would intervene in private family life.

[Traduction]

doit se poursuivre. Nous attendons du gouvernement fédéral qu'il écoute ce que les groupes autochtones ont à dire à ce sujet.

Nous estimons que la question du sort des femmes indiennes doit être abordée dès maintenant. Elles doivent être reconnues comme autochtones et devraient participer au processus de définition et d'élaboration de l'autonomie politique des Indiens.

**Le sénateur Adams:** Dans l'immédiat, l'autonomie politique ne ferait pas une grande différence parce que les réserves délégueront à ce gouvernement beaucoup de gens qui auront tous des opinions différentes et ne parleront pas tous la même langue. Croyez-vous que cela retardera l'avènement de l'autonomie politique?

**Mme Beak:** Je suis certaine qu'une fois que le problème aura été réglé, les bandes indiennes, une fois que les blessures causées par la discrimination se seront cicatrisées, seront plus fortes et mieux en mesure de travailler pour obtenir le genre de participation au gouvernement indien qu'ils désireront.

**Le sénateur Adams:** Une des autochtones du Québec qui ont témoigné devant le Comité nous a dit que ses enfants voulaient vivre dans une réserve, mais qu'ils ne pouvaient pas. Quelles sont vos opinions à ce sujet?

**Mme Beak:** Je crois que le projet de loi devrait, entre autres choses, permettre à ces enfants de choisir eux-mêmes où ils vivront. Il ne fait rien de tel. À mon avis, c'est là une de ses lacunes et il importe de la combler.

**Le président:** Je dois vous dire une chose, sénateur. J'ai écouté l'émission «Canada A.M.» ce matin et le ministre de la Justice y parlait de la question de l'autonomie politique des autochtones. Il a dit que le gouvernement étudie diverses formules d'autonomie politique, qu'il fait preuve d'une grande flexibilité dans sa façon d'aborder la question, conscient qu'il est que l'autonomie politique que les Inuits pourraient désirer sera inacceptable et même irréalisable aux yeux des autres. À mon avis, il est plutôt rassurant de savoir que le gouvernement envisage la question avec souplesse et qu'il réfléchit à ce qui arrivera à long terme.

**Mme Early:** Dans notre réserve, le conseil de bande accepte quiconque a plus de 50 pour cent de sang indien. Il nous reprend, nous donne notre statut d'Indien et nous considère comme membres à part entière. Il en va de même de quelques réserves du Québec. En fait, ce sont les chefs indiens de l'Ouest qui font la vie dure aux femmes indiennes. Actuellement, ils boycottent la conférence et l'un des chefs a dit qu'ils brûleraient les maisons des femmes indiennes de l'Alberta qui recouvriraient leurs droits. Quel genre d'hommes feraient une chose pareille à leurs propres femmes?

**Le président:** Remerciez le ciel de vivre au Québec.

**Mme Elizabeth Kennedy, membre du Comité des femmes autochtones:** Il est une chose que nous tenons à préciser, et c'est que le projet de loi intervient dans la vie des familles autochtones car il oblige les enfants à charge à quitter les réserves. Cela détruit la famille. Cela empêche l'existence d'une famille normale. Dès qu'un enfant à charge trouve du travail, il doit quitter la réserve. Il est inconcevable que le gou-



[Text]

**Ms. Early:** When the children are able to contribute to the family, they have to leave the mother.

**Ms. Beak:** If you look at the decision in the *Sandra Lovelace* case the only thing that the United Nations could actually look at, because she had already lost her status before she made a complaint to them, was the continuing effect of the loss of status. Their actual concern was about family life and the cultural development of the children. It was not particularly about the fact that she lost her status. I cannot understand why they said the complaint was too late in order for them to deal with the issue, because the loss of status had an ongoing effect on her and her family. That is one of the things that the bill does not seem to alleviate.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, April 2, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 7.00 p.m. to examine the subject matter of Bill C-31.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now able to commence our hearing. As you can see from our program, our first witnesses are Women of the Tobique Reserve. Over the past few years, we have had a number of briefs from them and we are very glad to have them back with us tonight. The group is represented by Ms. Shirley Bear, Ms. Caroline Ennis and Ms. Karen Perley, who will each be speaking. Ms. Sandra Lovelace is also part of the delegation. There is a brief which is now being photocopied in order that all senators can have a copy. In the meantime, perhaps you can start. I understand that Ms. Bear will summarize the position.

**Ms. Karen Perley, Representative, Women of the Tobique Reserve:** Good evening, ladies and gentlemen. I would like to thank you for allowing us to present our brief to you. I will introduce the delegation. To my left is Shirley Bear; to my immediate right is Caroline Ennis, and on her right is Sandra Lovelace.

We were led to understand that this was to be an informal session of questions and answers.

**The Chairman:** Yes, that is correct. We will certainly be asking you questions.

**Ms. Perley:** Shirley Bear will present the brief.

**Ms. Shirley Bear, Representative, Women of the Tobique Reserve:** On March 14, 1985, we made a submission to the

[Traduction]

vernement du Canada intervienne ainsi dans la vie des familles.

**Mme Early:** Dès que les enfants sont en mesure d'aider financièrement leur famille, ils doivent quitter leur mère.

**Mme Beak:** Lorsqu'on lit le jugement rendu dans l'affaire de Sandra Lovelace, on voit que la seule chose que les Nations Unies ont effectivement pu étudier (parce que Mme Lovelace avait déjà perdu son statut d'Indienne lorsqu'elle a porté plainte devant les Nations Unies) était l'effet permanent de la perte de ce statut. Leur véritable préoccupation concernait la vie familiale et l'épanouissement culturel des enfants. Elles ne se sont pas particulièrement intéressées au fait qu'elle avait perdu son statut d'Indienne. Je ne vois pas pourquoi elles ont dit qu'elle avait porté plainte trop tard pour leur permettre d'intervenir parce qu'en fait, elle se préoccupait de l'effet permanent qu'aurait la perte de son statut d'Indienne sur elle et sa famille. Voilà un problème que le projet de loi ne semble pas atténuer.

**Le président:** Je vous remercie infiniment d'avoir témoigné. (La séance est levée.)

Ottawa, le mardi 2 avril 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 19 heures, pour étudier la teneur du projet de loi C-31.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous pouvons maintenant commencer notre séance. Comme le prévoit notre programme, nos premiers témoins sont les représentantes des femmes de la réserve Tobique. Elles nous ont présenté ces dernières années un certain nombre de mémoires et nous sommes très heureux qu'elles soient venues de nouveau témoigner ici ce soir. Le groupe est représenté par mesdames Shirley Bear, Caroline Ennis et Karen Perley. Elles prendront la parole à tour de rôle. Mme Sandra Lovelace fait également partie de la délégation. Elles ont présenté un mémoire que l'on photocopie actuellement pour que tous les sénateurs en aient un exemplaire. Peut-être pouvez-vous entretemps commencer votre témoignage. Je crois savoir que Mme Bear résumera la position de son groupe.

**Mme Karen Perley, représentante, Femmes de la réserve Tobique:** Bonsoir, mesdames et messieurs. Je voudrais vous remercier de bien vouloir entendre notre exposé ce soir. Je veux d'abord présenter les membres de la délégation. Se trouvent à ma gauche Mme Shirley Bear, à ma droite Mme Caroline Ennis et, à ses côtés, Mme Sandra Lovelace. Je suis Karen Perley.

On nous a fait entendre que nous allions participer à une séance informelle de questions et de réponses.

**Le président:** C'est cela. Nous vous poserons certainement des questions.

**Mme Perley:** Mme Shirley Bear va présenter le mémoire.

**Mme Shirley Bear, représentante, femmes de la réserve Tobique:** Le 14 mars 1985, nous avons présenté un mémoire au



[Text]

Standing Committee of the House of Commons on Bill C 31. I would like to give you a summary of that submission.

At that time we urged reinstatement to status and band membership immediately for the women who have been affected by section 12(1)(b), and their children. We further proposed that, if that was not done immediately, then the children of the status men married to non-Indian women should be subject to the same review. In other words, with respect to the children of unions of non-Indian women to Indian men who already have status, we were recommending that they also go through the same review that is imposed on the children of non-status women. That is, of course, providing that reinstatement does not happen for the first generation children.

**The Chairman:** Are you referring to just the first generation, or are the subsequent generations included?

**Ms. Bear:** Yes, but we can deal with that latter. At the moment, we just would like to summarize what we have said in our brief.

**The Chairman:** Very well.

**Ms. Bear:** In this way, both sexes would be subject to the same review. We also wish to stress that sanguinity and cultural affinity and preference be the major factors when identifying membership. In all instances not one or the other, but a combination of both should be used as criteria. In determining band membership, we recommend that all aboriginal people be involved in the transitional process. We also recommend that a review board be set up in order that the persons being reinstated will have a forum where their grievances can be dealt with fairly. We feel that non-Indian persons who are married to Indians should not acquire status, no matter whether they are male or female.

With respect to the adoption clause, the same thing applies. We do not feel that anyone who does not have sanguinity should gain status. In other words, anyone who does not have blood ties should not gain status.

Band members as recommended by the respective bands should be given status and not the other way around. A child with one parent who qualifies to be registered in the band and have status should qualify to be registered as an Indian. That is covered by sections 6(1) and 6(2) of the recommended amendments in Bill C 31. They recommend that a child should have both parents registered, but we are recommending that one parent is sufficient for a child to qualify to be registered as a band member, as well as to have status.

That is a very brief summary of our submissions.

**The Chairman:** You are urging that the children be registered immediately. If I understood you correctly, you also said that if the government is not prepared to make that kind of amendment, then you think that the children of the males who are married to non-Indian persons should be treated in exactly the same manner?

**Ms. Bear:** Yes, exactly.

[Traduction]

Comité permanent de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-31. Je voudrais vous faire un résumé de ce mémoire.

Nous avons, à ce moment-là, demandé instamment la réintégration dans leurs droits des femmes qui ont perdu leur droit à l'inscription en vertu de l'alinéa 12(1)b), et de leurs enfants. Nous avons également proposé que si ces mesures correctives n'étaient pas immédiatement prises, les enfants des hommes inscrits mariés à des femmes non-indiennes soient également touchés par cet article. En d'autres termes, nous recommandions que les enfants issus de l'union de femmes non-indiennes et d'Indiens déjà inscrits soient soumis aux mêmes conditions que celles imposées aux enfants de femmes non-inscrites. Cela bien sûr, seulement si les enfants de la première génération ne sont pas réintégrés dans leur droit à l'inscription.

**Le président:** S'agit-il simplement de la première génération ou des générations suivantes aussi?

**Mme Bear:** Oui, mais nous aborderons ce point plus tard. Pour l'instant, nous aimerions simplement donner un aperçu de ce que contient notre mémoire.

**Le président:** Très bien.

**Mme Bear:** De cette façon, la situation serait la même pour les deux sexes. Nous soulignons également que les principaux facteurs d'inscription à une bande devraient être la consanguinité, l'affinité et la préférence culturelles. Il y a lieu de tenir compte de ces deux critères, non pas de l'un ou de l'autre. Nous recommandons que les peuples autochtones participent au processus transitoire au cours duquel sera déterminée l'appartenance à la bande. Nous préconisons également l'établissement d'un conseil de révision qui serait chargé d'étudier les griefs des personnes réintégrées à une bande. Selon nous, les non-Indiens qui sont mariés à des Indiens ne devraient pas retrouver leur droit à l'inscription, peu importe leur sexe.

Il en va de même pour les cas d'adoption. Selon nous, quiconque n'est pas uni à un Indien par consanguinité ne devrait pouvoir être inscrit au registre des Indiens. En d'autres termes, il n'y aurait pas lieu d'inscrire au registre des Indiens quiconque n'est pas lié par le sang avec un Indien.

Les membres de bandes dont l'inscription est recommandée par la bande devraient être inscrits au registre fédéral, non pas l'inverse. Un enfant dont un des parents peut être considéré comme membre de la bande et est inscrit au registre des Indiens devrait pouvoir être inscrit comme Indien. Cela fait l'objet des paragraphes 6(1) et 6(2) du projet de loi C-31. On y recommande de permettre l'inscription d'un enfant que si ses deux parents sont inscrits au registre. Selon nous, un enfant devrait avoir le droit d'être inscrit sur la liste de bande et sur la liste des Indiens si un seul de ses parents l'est déjà.

C'est un très bref sommaire de notre mémoire.

**Le président:** Selon vous, ces enfants devraient être immédiatement inscrits. Si j'ai bien compris, vous avez également dit que si le gouvernement n'est pas prêt à apporter ce type d'amendement, il y aurait lieu que les enfants des hommes qui ont épousé des non-Indiennes soient traités de la même façon?

**Mme Bear:** C'est exactement cela.

[Text]

**The Chairman:** In other words, there might have to be a reversal of the procedure, since at the moment they are recognized. You are, in effect, recommending that their status be taken away from them if the women do not achieve the same privilege. However, I would like to clarify one point. Are you talking about the present children, or are you talking about future children?

**Ms. Bear:** Perhaps taking away is basically what we are recommending should happen. However, when band registration and status registration is taking place under the recommended amendments, there will be many new recommendations to the Indian Act and, because it is a whole new situation, there should then be a whole new review of band status qualification. Therefore it is not that we are recommending taking away rights that are already acquired, but the discrimination will continue and it will be sex-based. If the children of non-Indian women have status, they will confer status to their grandchildren, whereas in the case of women who have lost their status, native women who have sanguinity, their children do not have either band status or Indian status, and if they are subject to review, then we feel it is only fair that both of the unions be subject to the same review, as well as their children.

**The Chairman:** You are recommending that they be treated in the same way?

**Ms. Bear:** Yes, treated fairly.

**Ms. Caroline Ennis, Representative, Women of the Tobique Reserve:** That is in the event that the government does not reinstate the first generation children of native women who have lost their status.

**The Chairman:** However, your first recommendation would be, I take it, that children who are descendants of the reinstated women be treated exactly the same as children of these other unions?

**Ms. Bear:** No, the first recommendation is that they reinstate immediately all women who lost their status under section 12(1)(b), and their children.

**The Chairman:** Yes. Would you like to make the rest of your presentation before we ask any questions? I gather both Ms. Perley and Ms. Ennis would like to add to it.

**Ms. Ennis:** No, we are just here to answer questions. Shirley Bear has, I think, finished summarizing our recommendations.

**The Chairman:** Perhaps I could just start off by asking you to clarify one comment that you made about adopted children. I think the question of adoption is provided for in certain clauses of the bill. Did I understand you to say that you would not treat the adopted children in the same way as you would treat children of the blood?

[Traduction]

**Le président:** En d'autres termes, ce pourrait être un revirement de la situation puisqu'ils sont actuellement reconnus. Vous recommandez en fait qu'ils perdent leur droit à l'inscription si les femmes ne peuvent obtenir ce privilège. Je voudrais toutefois que vous éclairciez un point. Parlez-vous des enfants actuels ou des enfants à naître?

**Mme Bear:** Peut-être vaudrait-il mieux, en somme, qu'on les raie des listes. Toutefois, quand l'inscription à la liste de bandes et au registre des Indiens aura lieu conformément au projet de loi, un grand nombre de nouvelles recommandations à l'égard de la Loi sur les Indiens seront formulées et, comme il s'agit d'une nouvelle situation, il y aurait lieu à ce moment-là d'effectuer une révision de tous les critères d'inscription. Nous ne recommandons donc pas de retirer à des Indiens des droits déjà acquis, mais il y aura toujours discrimination et, discrimination fondée sur le sexe. Si les enfants de femmes non-Indiennes sont inscrits, ils conféreront à leurs enfants le droit d'être inscrits, alors que ceux des femmes qui ont perdu leur droit à l'inscription, des femmes Indiennes consanguines, n'ont pas le droit d'être inscrits sur la liste de la bande ou au registre des Indiens. Si ce dernier cas est révisé, nous estimons qu'il ne serait qu'équitable que le cas des autres femmes et enfants soit également révisé.

**Le président:** Vous recommandez donc que tous soient traités de la même façon?

**Mme Bear:** C'est cela, traités équitablement.

**Mme Caroline Ennis, représentante, Femmes de la réserve Tobique:** Cela au cas où le gouvernement ne redonnerait pas aux enfants de la première génération des femmes indiennes le droit d'être inscrits.

**Le président:** Votre première recommandation serait donc, si j'ai bien compris, que les enfants, les descendants des femmes indiennes réintégrées dans leur droit à l'inscription, soient traités exactement de la même façon que les enfants issus de ces autres unions?

**Mme Bear:** Non, notre première recommandation est que le gouvernement réintègre immédiatement dans leur droit toutes les femmes qui ont perdu ce droit en vertu du paragraphe 12(1)(b) ainsi que leurs enfants.

**Le président:** Je vois. Voudriez-vous finir de présenter vos exposés avant que nous vous posions des questions? Sauf erreur, mesdames Perley et Ennis voudraient ajouter quelque chose.

**Mme Ennis:** Non, nous sommes simplement ici pour répondre aux questions. Je crois que Mme Shirley Bear a terminé son résumé de nos recommandations.

**Le président:** Peut-être pourrais-je commencer en vous demandant de donner plus de précisions à l'égard d'un commentaire que vous avez fait sur les enfants adoptés. Je crois que certaines dispositions du projet de loi portent sur la question de l'adoption. Avez-vous bien dit que vous ne traiteriez pas les enfants adoptés de la même façon que les enfants du sang?



[Text]

**Ms. Bear:** In order to be consistent with our brief, the question of sanguinity must apply to all of the people obtaining status, by whatever means. We stress sanguinity.

**The Chairman:** Thank you. Senator Corbin, perhaps you would like to start the questioning?

**Senator Corbin:** Yes. I will, of course, read the full presentation later on. It is pretty hard to do it in the committee as questions and answers are given.

Madam Chairman, you will recall that I missed the presentation of the Union of New Brunswick Indians. As a result of some misunderstanding, I was not present at that meeting. However, I did read the whole transcript of the meeting and I have a few questions that I wish to put. They may be confrontational in nature, but I am simply doing this in an attempt to throw more light on the overall issue, especially as it affects the principles concerned.

Graydon Nicholas appeared before this committee and spoke on behalf of the Union of New Brunswick Indians, which includes the Maliseets, the Micmacs and the Indians from Prince Edward Island. He did say that he totally rejected the bill out of hand.

It comes down to this, that we have no right to legislate and regulate a matter which basically comes under a treaty. The way the government is going about it is to them totally unacceptable. Of course, that goes to show the distance that separates your group on the one hand and the very firm and distant position taken by band members and groups of Indian bands.

I am prompted to ask you this. In seeking to regain band membership and status as Indians, do you not have the feeling that you will not be welcome, even if Parliament legislates towards that end? Whether it accepts the bill as proposed to us now or whether the bill is further amended, the fact is that these people in the band, the people who control the band, having taken the stand that they reject this type of legislation, will not necessarily greet you with open arms. Do you not feel that, in spite of regaining status as Indians, band membership is going to be a heck of a hurdle to overcome? There is all this resistance already built up to what you are attempting to do. How are you going to cope with this?

**Ms. Sandra Lovelace, Representative, Women of the Tobique Reserve:** For one thing, I myself feel welcome on my reserve. There have been only a few people who ever said I was a troublemaker.

**Senator Asselin:** Graydon Nicholas.

**Ms. Lovelace:** Graydon Nicholas. I do not see any problems, because if we were being really represented by our male leaders we would not even have to be sitting here fighting for our rights. If they really cared for their women they would have changed this act a long time ago. I do not feel unwelcome, and I do not think there will be any violence, as you say. Are they just saying that to scare you people or higher government? They do not really know what goes on on the reserve. I do not think Graydon would dare come on Tobique and start any-

[Traduction]

**Mme Bear:** Dans la logique de notre mémoire, la question de la consanguinité doit s'appliquer coûte que coûte à tous les gens qui obtiennent le droit d'être inscrits. Nous mettons l'accent sur la consanguinité.

**Le président:** Merci, sénateur Corbin, aimeriez-vous poser la première question?

**Le sénateur Corbin:** Oui. J'attendrai à plus tard pour lire le mémoire. Il est plutôt difficile de le faire au Comité pendant que les questions et les réponses se succèdent.

Madame le président, si vous vous souvenez, je n'ai pu assister à la déposition de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick. À cause d'un malentendu, je n'ai pu assister à la séance. Mais j'ai lu tout le compte rendu de la réunion et j'aurais quelques questions à vous poser. Elles peuvent peut-être vous paraître agressives, mais elles ne visent qu'à obtenir des éclaircissements, en particulier sur les principes en cause.

Lorsque M. Graydon Nicholas a comparu devant le Comité, il a prétendu être le porte-parole de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick qui regroupe les Maliseets, les MicMac et les Indiens de l'Île-du-Prince-Édouard. Il a mentionné qu'il désapprouvait totalement le projet de loi.

À l'entendre, nous n'aurions pas droit de légiférer ou d'édicter des règlements sur une question qui fait l'objet d'un traité. À ses yeux, la façon de fonctionner du gouvernement serait totalement inacceptable. Tout cela pour vous dire combien votre groupe est loin de la position très ferme et déterminée des membres de bandes et des groupes de bandes indiennes.

Je m'empresse de vous demander ceci. Si vous réclamez le droit d'être réintégrées dans les bandes et d'être réinscrites au registre des Indiens, ne croyez-vous pas d'être mal accueillies par les vôtres, même si le Parlement légifère en ce sens? Que le projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle ou qu'il soit modifié avant d'être adopté, il reste que les membres de la bande, ceux qui la contrôlent, ne vous accueilleront pas nécessairement à bras ouverts, étant donné qu'ils se sont montrés tout à fait opposés à cette façon de légiférer. Ne croyez-vous pas que même si vous recouvriez le droit d'être réinscrites comme Indiennes, le droit d'appartenance aux bandes serait tout un obstacle à surmonter? Il existe déjà tout un mouvement d'opposition contre vos revendications. Comment allez-vous réagir?

**Mme Sandra Lovelace, représentante, Femmes de la réserve Tobique:** Premièrement, j'aimerais vous dire que je suis la bienvenue sur ma réserve. Seules quelques personnes ont mentionné que je semais le trouble.

**Le sénateur Asselin:** Graydon Nicholas l'a dit.

**Mme Lovelace:** Graydon Nicholas! Cela ne me fait rien, car si nous étions vraiment bien représentées par nos chefs mâles, nous n'aurions pas à venir ici défendre nos droits. S'ils se préoccupaient vraiment de leurs femmes, ils auraient réclamé depuis longtemps qu'on modifie cette loi. Je ne me sens pas rejetée, et je ne crois pas non plus qu'il y aura de la violence, comme vous l'avez dit. Peut-être disent-ils cela simplement pour vous faire peur ou pour faire peur à vos dirigeants, qui sait? Ils ne savent pas vraiment ce qui se passe sur notre



[Text]

thing. We are not going to feel that we are not welcome. However, the way Bill C-31 is now, our children are not going to be welcome. They are the ones who will suffer, and I feel that my child is as just as much native as Graydon Nicholas' children.

**Ms. Ennis:** I would like to set the record straight about Graydon saying he represents New Brunswick, P.E.I. and Micmac. He certainly does not represent the chief of the Tobique Reserve. That is the position he is taking. The chief on our reserve has tried unsuccessfully to convince the government to take the women back by using section 109 of the Indian Act. Graydon obviously does not speak for one chief we know of. We could come here and say we speak for everybody, but we have never done that. However, a lot of male leaders do that.

**Senator Corbin:** I certainly accept what you are saying. Nevertheless, in reading the record I was led to conclude that as a result of a two-day meeting a consensus was developed and resolutions were passed. Mind you, Graydon Nicholas, speaking on behalf of the Union of New Brunswick Indians, did not address himself too much to the contents of the bill. He simply questioned the right of Parliament to legislate in this field. While I certainly accept what you are saying, the record would lead one to believe otherwise.

**Ms. Ennis:** To a certain point I agree with the guy. It is kind of ironic when you think about it. This whole scenario should be the other way around. You should be coming to us and asking us to share in Canada, because it is our land. However, we are practical enough to realize that that is not going to happen in this day and age. That is why we are going along with making recommendations on Bill C-31, because we know this stuff is going to go on anyway, despite Graydon's objections or anybody else's objections. This is going to happen anyway, so rather than ignore it and bury our heads in the sand we are coming to try to make some constructive suggestions on how to change it. The thing we are interested in is that we maintain our culture in the same way that French people maintain their culture. We want to maintain that culture, and the briefs we have put together suggest using blood line to do that. At the same time, let us respect individual rights plus collective rights, because what we have said is that we want the first generation taken back into the band because of their close blood ties to the band. Beyond that the band together would decide. That seems to me a very logical and sensible approach to take, rather than reject it out of hand.

**Senator Corbin:** I understand your position quite well. In fact, I have been following your attempts over the years to obtain redress in this matter, and I am very well acquainted with your position. I certainly would not want to lay any shadow on the relative success of your enterprise. Nevertheless, at a recent meeting we had witnesses tell us that there would be confrontation back on the reserve, that there could be

[Traduction]

réserve. Je ne crois pas que Graydon oserait venir chez les Tobiques. Nous n'avons pas l'intention de nous sentir rejetées. Cependant, si le projet de loi C-31 est adopté dans sa forme actuelle, ce sont nos enfants qui le seront. Ce sont eux qui subiront les conséquences, et, à mon avis, mon enfant est tout aussi autochtone que les enfants de Nicholas Graydon.

**Mme Ennis:** J'aimerais dissiper toute confusion concernant la déclaration de M. Graydon qui prétend représenter les Indiens du Nouveau-Brunswick, ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et les Micmacs. Il ne représente certainement pas le chef de la réserve Tobique. Ses propos n'engagent que lui-même. Le chef de notre réserve a tenté, sans succès, de convaincre le gouvernement de réintégrer les femmes en s'appuyant sur l'article 109 de la Loi sur les Indiens. Graydon ne parle certainement pas au nom de notre chef, comme je le connais. Nous pourrions, nous aussi, prétendre que nous parlons au nom de tout le monde, mais nous n'avons jamais fait cela. Bien des chefs mâles le font, cependant.

**Le sénateur Corbin:** Je suis tout-à-fait d'accord avec vous sur ce point. Néanmoins, en lisant le compte rendu, il m'avait semblé qu'après une réunion de deux jours, un consensus avait été atteint et que des résolutions avaient été adoptées. J'admets avec vous qu'à titre de porte-parole de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick, Graydon Nicholas ne s'est pas beaucoup attaché au contenu du projet de loi. Il a simplement nié le droit du parlement de légiférer dans ce domaine. Vous avez peut-être raison, mais d'après le compte rendu, il semble qu'il en soit autrement.

**Mme Ennis:** Dans une certaine mesure, je suis d'accord avec lui. C'est un peu drôle, à bien y penser. Tout ce scénario devrait se dérouler à l'inverse. Vous devriez venir nous demander de vous donner une partie du Canada, car ce sont nos terres, après tout. Mais nous avons assez de sens pratique pour réaliser que ce ne sera pas demain la veille. Voilà pourquoi nous formulons des recommandations sur le projet de loi C-31, car nous savons que vous allez l'adopter de toute façon, malgré les objections de Graydon ou de qui que ce soit. Cela n'interrompra pas le cours des événements. Donc, plutôt que de faire l'autruche, nous préférons vous faire part de certaines suggestions constructives afin que le projet de loi soit modifié. Ce que nous voulons surtout, c'est conserver notre culture, tout comme les français. Nous y tenons, et les mémoires que nous avons rédigés proposent que nous réclamions nos droits ancestraux. En même temps, respectons les droits individuels en plus des droits collectifs; nous voulons que tous les descendants de la première génération soient réintégrés à la bande, car nous sommes unis par les liens du sang. Qu'on laisse à la bande le soin de décider collectivement des autres conditions qui la régissent. Cela me semble beaucoup plus logique et beaucoup plus sensé que de rejeter le projet de loi du revers de la main.

**Le sénateur Corbin:** Je comprends votre point de vue. J'ai suivi d'assez près vos revendications pour exiger le redressement de la situation, et je connais très bien votre point de vue. Loin de moi l'idée de vouloir jeter de l'ombre sur le succès relatif de votre entreprise. Néanmoins, lors d'une récente séance, nous avons entendu des témoins nous dire qu'il y aurait des affrontements quand ils retourneraient à la bande, qu'il y

[Text]

violence. Mind you, that was not specifically said in relation to eastern Canada or New Brunswick; it was the situation out in Alberta, I believe. I know the Tobique situation rather well. I have been on the reserve a number of times and I can certainly vouch for the fact that even I am welcome there, sometimes to discuss, and discuss rather vigorously. I certainly respect the environment. What you are saying is quite true. Nevertheless, there is this gulf, as we perceive it, and as other members of the committee may perceive it. I am rather puzzled that on the one hand a group which purports to be speaking on behalf of the total New Brunswick Indian community would come before this committee and deny us parliamentarians the right to legislate, and would at a future date, if this bill passes, nevertheless accept the imposition of the law and welcome these women back to status and back to membership with open arms.

**Ms. Ennis:** Maybe you should have asked Graydon if he asked the people at the grassroots level what they think.

**Senator Corbin:** Unfortunately, as I said earlier, I was absent, and I regret that very much. I do think it is important for you to say those things tonight to set the record straight, and I appreciate it.

**Ms. Bear:** Does the fact that he is using those words give anybody the right to continue discriminating? Are we going to continue the injustice based on the fact that someone says there will be a lot of violence?

**Ms. Perley:** A petition was passed around the Tobique reserve a few years ago asking for acceptance of non-status women and first generation children. That was signed by 95 per cent of the band members.

**Senator Corbin:** I have that in my file.

**Ms. Ennis:** That is just one; there are about three of them.

**The Chairman:** I think the record clarifies some of the statements.

**Senator Nurgitz:** In the summary that was presented at the outset I thought I heard some concern regarding adopted children.

**Ms. Bear:** That is contained in the brief.

**Ms. Ennis:** The brief simply says that adoption would have to be done through blood lines, just as anything else is.

**Senator Nurgitz:** Could you explain that?

**Ms. Ennis:** Well, one could not adopt a white child, for example, because there has to be blood ties to the band in order for one to be eligible.

**Senator Nurgitz:** Would a civil adoption by an Indian of a non-Indian child be recognized as being an adoption in your view?

[Traduction]

aurait de la violence. Bien sûr, on ne disait pas cela en pensant précisément à l'Est du Canada ou au Nouveau-Brunswick; on parlait d'une situation en Alberta, je crois. Je connais bien le cas des Tobiques. Je suis allé visiter leur réserve à quelques reprises, et je puis vous garantir que même moi j'y suis bienvenu pour discuter, parfois très fort. J'ai beaucoup de respect pour le milieu. Vos propos sont très sensés. Il reste qu'on ne peut nier qu'il y ait des divergences d'opinion, du moins, selon ma perception, et peut-être aussi celle d'autres membres du Comité. Cela m'intrigue de voir un groupe qui prétend parler au nom de l'ensemble de la collectivité indienne du Nouveau-Brunswick venir dire au Comité que, comme parlementaires, nous n'avons pas le droit de légiférer, et de voir le même groupe accepter, une fois le projet de loi adopté, si un jour il l'est, les termes de la loi, se réjouir de voir leurs femmes réinscrites au registre des Indiens et les réintégrer gaiement au sein de leur bande.

**Mme Ennis:** Vous auriez peut-être dû demander à Graydon s'il avait vérifié auprès des gens de la base ce qu'ils pensaient.

**Le sénateur Corbin:** Malheureusement, comme je l'ai déjà dit, j'étais absent, et je m'en excuse. J'admets avec vous qu'il est important que vous apportiez ces rectifications, je vous en félicite.

**Mme Bear:** Ces mots lui donnent-ils le droit de continuer à exercer de la discrimination? Allons-nous continuer à permettre cette injustice parce que quelqu'un nous dit qu'un changement provoquera une flambée de violence?

**Mme Perley:** Une pétition a circulé dans la réserve Tobique, il y a quelques années, pour demander l'intégration des femmes et des enfants non inscrits de la première génération. Cette pétition a été signée par 95 p. 100 des membres de la bande.

**Le sénateur Corbin:** J'ai effectivement cela dans mon dossier.

**Mme Ennis:** Cela n'est qu'un exemple. Il y a eu environ trois autres pétitions à ce sujet.

**Le président:** Je pense que le document précise certaines déclarations.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans le résumé présenté à la fin de votre exposé, j'ai cru vous comprendre que vous aviez certaines réserves au sujet des enfants adoptés.

**Mme Bear:** Cette question est traitée dans notre mémoire.

**Mme Ennis:** Notre mémoire dit simplement que l'adoption, comme toute autre chose, devrait respecter les liens du sang.

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous préciser?

**Mme Ennis:** Eh bien, personne ne devrait, par exemple, pouvoir adopter un enfant blanc, parce qu'il doit exister des liens de sang avec la bande pour que cet enfant puisse être admissible à l'inscription.

**Le sénateur Nurgitz:** Reconnaissez-vous l'adoption civile d'un enfant non-indien par un Indien?



[Text]

**Ms. Ennis:** One can adopt a non-Indian child, but the child would not gain status or band membership.

**Senator Nurgitz:** Bill C-31, in the definition clauses, includes a legally adopted child.

**Ms. Ennis:** Bill C-31 says it is possible to adopt a non-Indian child and make that child Indian, but we are opposed to that.

**Senator Nurgitz:** That is my point.

**The Chairman:** May I go back to that subject. Is that a custom within your band? I am curious about that because last evening we heard a contrary view from a group of Indian women from Saskatchewan. They advised us that they felt quite free to adopt anyone from anywhere and that it would be a band decision as to whether membership was granted. They used the example of a Chinese citizen. If they adopted a Chinese citizen, that child would be recognized.

**Ms. Ennis:** I left something out. The adopted child would not automatically become a band member and a status Indian; that would be up to the band to decide. Our brief leaves room for the band to decide anything. It would be up to the band.

**Senator Nurgitz:** What happens if the band decides to discriminate against women?

**Ms. Ennis:** That is why we say that women and first generation children should be reinstated. That discrimination is there now, and will be there for a few more years. The old practices of discrimination will be there. That is one of the main reasons we want women and first generation children taken back right away.

**Senator Asselin:** Who is going to enforce the law if we pass the legislation?

**Ms. Ennis:** You are.

**Senator Corbin:** Mr. Nicholas was asked the following question on March 19:

I am asking the question from the viewpoint of the nations you represent. Do you reject the principle of sex equality, or do you accept discrimination in principle?

Mr. Nicholas replied:

I think you would have to understand fully what our aspirations for Indian self-determination are. In our system, there was no discrimination; there was no equality, and that is the system that we still have.

**Ms. Ennis:** There was no "equality"?

**Senator Corbin:** That is probably a misprint. He probably said "inequality", but that is the way it reads.

**The Chairman:** That was prior to the passage of the Indian Act.

[Traduction]

**Mme Ennis:** Toute personne peut adopter un enfant non-indien, mais cet enfant n'a pas le droit d'être inscrit ou de devenir membre de la bande.

**Le sénateur Nurgitz:** Le projet de loi C-31 englobe pourtant les enfants légalement adoptés dans sa définition du terme «enfant».

**Mme Ennis:** Ce projet de loi permet l'adoption et l'inscription d'enfants non-indiens, mais nous sommes contre ce principe.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est tout ce que je voulais savoir.

**Le président:** Permettez-moi de revenir sur ce sujet. Est-ce une coutume particulière à votre bande? Si je pose ces questions, c'est qu'hier soir, un groupe d'Indiennes de la Saskatchewan nous ont donné un son de cloche tout à fait différent. Elles nous ont dit qu'elles se sentaient tout à fait libres d'adopter des enfants de n'importe quelle origine, parce qu'il revenait à la bande de décider s'il convenait d'inscrire ou non ces enfants. Elles nous ont donné l'exemple d'un ressortissant chinois. Selon elles, si la bande décide d'adopter un ressortissant chinois, il n'y a pas de raison pour que leur enfant ne soit pas reconnu.

**Mme Ennis:** J'ai oublié de préciser qu'un enfant adopté ne devient pas automatiquement membre de la bande et n'est pas automatiquement inscrit. Toute décision à ce sujet relève de la bande. Notre mémoire fait état de cette possibilité.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'arrive-t-il si la bande décide de faire preuve de discrimination envers les femmes?

**Mme Ennis:** C'est justement la raison pour laquelle nous sommes d'avis que les femmes et les enfants de la première génération devraient voir leurs droits rétablis. Ce genre de discrimination existe à l'heure actuelle et se perpétuera encore pendant quelques années. Ce sont de vieilles pratiques ancrées dans les mentalités. C'est ce qui nous incite à demander le rétablissement immédiat des droits des femmes et des enfants de la première génération.

**Le sénateur Asselin:** Qui, selon vous, aurait la responsabilité d'appliquer ce projet de loi, si jamais il est adopté?

**Mme Ennis:** Vous, sans doute.

**Le sénateur Corbin:** Le 19 mars dernier, M. Nicholas s'est fait demander ce qui suit:

J'aimerais savoir si les nations dont vous êtes le représentant rejettent ou non le principe de l'égalité des sexes et si elles admettent, en principe, la discrimination?

Ce à quoi M. Nicholas a répondu:

Je pense que vous devez comprendre pleinement la portée de notre aspiration à l'autodétermination. Dans notre système, il n'y a pas de discrimination et pas d'égalité, et c'est toujours selon ce système que nous fonctionnons.

**Mme Ennis:** Il n'y a pas d'égalité?

**Le sénateur Corbin:** Il s'agit probablement d'une erreur d'impression. M. Nicholas a probablement dit «inégalité», mais on a mal reproduit ses propos.

**Le président:** Il en était ainsi avant l'adoption de la Loi sur les Indiens.



[Text]

**Senator Corbin:** Yes. He was talking about the traditional approach to Indian common law, if I may use that expression.

**Ms. Lovelace:** A long time ago, before Christianity, it was the women who chose the leaders because they were the ones who took care of the children and knew what child was the strongest. They chose the leaders.

**Ms. Ennis:** If he was implying that somehow Indians were better off before the Indian Act, or before the British common law, and how that messed up our affairs, I agree with him, but if he was implying that the inequality that is there now should remain because of tradition, it does not make any sense.

It would be fine if we could go back hundreds of years to the way we lived then. If we had to pick the leaders, I am sure that Graydon Nicholas would not have been here talking to you.

**Ms. Bear:** Are we here to defend Graydon Nicholas' position?

**The Chairman:** No.

**Ms. Bear:** The reason we came today was to address our brief that we presented to the House of Commons committee on March 14. I do not think we should have to either defend or deny anything Graydon Nicholas said.

We have stated plainly in our brief what we want done. I can read page 9 through to page 11 which set out the major principles we are advocating. We have addressed only the sexual equality issue because Bill C-31 came late and we did not have that much time to prepare. However, we did prepare this brief. If you would like us to address that, we will.

We have a long history of being denied our rights. I do not think we should have to defend what Graydon Nicholas has said.

**Senator Corbin:** I am not asking you to defend or blame anyone, but put yourself in my shoes, as I try to put myself in your shoes, which is difficult as it would be difficult for you.

In any event, we have heard from many people. This committee is faced with diametrically opposed approaches and solutions. There are those who have told us that they want the bill as it is, that it is long overdue; there are those who have told us that they want the bill, imperfect as it is, and if amendments can be made, so much the better; and there have been many groups that have told us we have no business legislating.

You are members of the New Brunswick Indian Women's Association. I understand your position very well. I do not believe I have to question you any more on that. Whether I

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** C'est exact. M. Nicholas parlait de la façon traditionnelle d'aborder le droit commun indien, si je puis m'exprimer ainsi.

**Mme Lovelace:** Il y a très très longtemps, avant l'ère chrétienne, c'étaient les femmes qui choisissaient leurs chefs, parce que c'étaient elles qui prenaient soin des enfants et qui savaient quel enfant était le plus fort.

**Mme Ennis:** Si M. Nicholas voulait dire par là que les Indiens étaient mieux avant l'adoption de la Loi sur les Indiens ou avant d'être assujettis au droit commun britannique, et s'il veut insinuer que toutes ces interventions de l'extérieur sont venues jeter la pagaille dans nos affaires, je suis d'accord avec lui, mais s'il prône le maintien de l'inégalité par respect pour la tradition, je ne marche plus.

Ce serait bien si nous pouvions retourner des centaines d'années en arrière pour reprendre le mode de vie que nous avions à l'époque. Si les femmes pouvaient encore choisir leurs chefs, vous pouvez être certain que Graydon Nicholas ne serait pas parmi nous aujourd'hui.

**Mme Bear:** Sommes-nous ici pour discuter de la position de Graydon Nicholas?

**Le président:** Non.

**Mme Bear:** Il me semble que nous sommes venus ici aujourd'hui pour discuter du mémoire que nous avons présenté au Comité de la Chambre des communes le 14 mars. Je ne pense pas que nous ayons à défendre ou à rejeter l'une ou l'autre des opinions émises par Graydon Nicholas.

Nous avons indiqué clairement dans notre mémoire la teneur de nos revendications. Je peux, si vous voulez, vous lire les pages 9 à 11 qui énoncent les grands principes que nous défendons. Nous n'avons abordé ici que la question de l'égalité sexuelle, parce qu'en raison du retard dans le dépôt du projet de loi C-31, nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour préparer notre exposé. Mais nous avons mis tout le temps nécessaire pour préparer notre mémoire, et si vous voulez que nous en traitions, nous allons le faire.

Nous avons derrière nous un long passé de droits bafoués. Nous avons donc autre chose à faire que de défendre les positions de Graydon Nicholas.

**Le sénateur Corbin:** Je ne vous demande pas de défendre ou de blâmer qui que ce soit, mais mettez-vous à ma place et dites-vous qu'il est aussi difficile pour moi de me mettre à votre place que pour vous de vous mettre à la mienne.

Quoi qu'il en soit, notre Comité a recueilli les témoignages de diverses personnes et a entendu des opinions diamétralement opposées. Certains nous ont dit qu'ils étaient d'accord avec la version actuelle du projet de loi et qu'il y avait longtemps qu'un tel projet de loi aurait dû être déposé; d'autres nous ont dit qu'ils étaient satisfaits du projet de loi, malgré ses imperfections, mais que si des modifications pouvaient lui être apportées, ils n'en seraient que plus heureux; et un grand nombre de groupes nous ont laissé savoir que nous n'avions aucune compétence pour légiférer dans ce domaine.

Vous appartenez à l'Association des femmes indiennes du Nouveau-Brunswick. Je comprends très bien vos revendications et je n'ai pas d'autres précisions à vous demander à ce

[Text]

accept your position is something I will have to resolve when the committee writes its report.

The fact is that Graydon Nicholas said what he said, and you are all part of the same Indian community. I am worried about the effect the bill will have if it is passed without amendment, or passed with few amendments. I am worried about the effect it will have on Indian communities and your cultural life. Even though I accept the statement made that "You are always welcome back on the reserve", I am still worried that this may set off a chain reaction against those who want to be reinstated, even though you do not feel it is there now. I say that because of what other witnesses have said. I am trying to get the overall picture. Sometimes by using the technique of confronting what one witness said with what another has said more light can be shed on the overall situation.

**Ms. Bear:** May I clarify one point. Membership in the Union of New Brunswick Indians is not compulsory to any native person living in New Brunswick, Prince Edward Island or Nova Scotia.

**Senator Corbin:** Is it basically a union of chiefs?

**Ms. Bear:** Yes.

**Senator Corbin:** So whoever is chief decides—

**Ms. Bear:** Yes, and even if he belongs, it does not necessarily mean that every member of his community belongs. We still have that choice. It would be similar to belonging to the francophone organizations in New Brunswick. Which one do you belong to and do they speak for you on issues?

**Ms. Lovelace:** I wanted to make one comment arising from your saying that we are from the same community. We might be from the same community, but he does not live on the reserve. So how would he really know what the effect would be? Did he come to the reserve and ask me, or the other women who are going to be reinstated? He never did that. We have been trying to have meetings with the union for years on this issue and they have refused to meet with us. They still refuse to meet with us.

**Senator Corbin:** On a legal technicality?

**Ms. Lovelace:** On reinstatement. We have been trying to meet with him. So how could anyone say that he is representing us when he refuses to even talk to us?

**Senator Corbin:** So you have told us that you do not anticipate any problems with respect to regaining band membership, even if the bill goes through in the way it is now written.

**Ms. Lovelace:** The thing that we are really pushing for is for women to be reinstated back to their bands, where they were born, and that they have the right to bring up their children as band members.

[Traduction]

sujet. Quant à savoir si je souscris ou non à votre position, je ne peux vous le dire maintenant. C'est une question que je devrai résoudre au moment où le Comité rédigera son rapport.

Le fait est que Graydon Nicholas a tenu certains propos et que vous appartenez à la même collectivité indienne que lui. Je m'inquiète des répercussions que pourra avoir le projet de loi, s'il est adopté sans modifications ou avec quelques modifications de détail. Je me soucie également des répercussions qu'il pourra avoir sur les collectivités indiennes et sur votre vie culturelle. Même si je reconnais que « nous sommes toujours les bienvenues à la réserve », il n'empêche que je crains que celui-ci puisse déclencher une réaction en chaîne contre celles qui veulent être réintégrées, même si vous ne le prévoyez pas à l'heure actuelle. Je dis cela en raison de ce que d'autres témoins ont affirmé ici. J'essaie de dépeindre la situation dans son ensemble. Parfois en utilisant la technique de comparaison entre les dires des témoins, on peut mieux éclairer toute la situation. Je prends votre mémoire —

**Mme Bear:** Puis-je préciser un point. L'appartenance à l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick n'est pas obligatoire pour aucun autochtone qui vit au Nouveau-Brunswick, dans l'Île-du-Prince-Édouard ou en Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Corbin:** Est-ce essentiellement une Union de chefs?

**Mme Bear:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Par conséquent quiconque est chef décide —

**Mme Bear:** Oui, et même s'il fait partie de la réserve, cela ne veut pas nécessairement dire que tous les membres de sa collectivité en font autant. Nous avons toujours ce choix. Ce serait un peu comme appartenir à des organisations francophones au Nouveau-Brunswick. À quelle organisation appartenez-vous et celle-ci vous défend-elle?

**Mme Lovelace:** Je désirais commenter votre allusion voulant que nous appartenions tous à la même communauté. Il se peut que nous soyons issus de la même communauté, mais il ne vit pas dans la réserve. Par conséquent, comment pourrait-il vraiment savoir quels seraient les effets? Se présente-t-il à la réserve pour me demander à moi ou aux autres femmes qui vont être réintégrées? Il ne l'a jamais fait. Nous avons essayé de rencontrer l'Union pendant des années pour parler de cette question et elle a refusé de nous rencontrer. Ses membres refusent toujours de nous rencontrer.

**Le sénateur Corbin:** Pour des points techniques?

**Mme Lovelace:** Au sujet de la réintégration. Nous avons essayé de la rencontrer. Par conséquent, comment peut-on prétendre qu'elle nous représente si elle refuse même de nous parler?

**Le sénateur Corbin:** Vous nous avez donc dit que vous ne prévoyez aucune difficulté pour réintégrer la bande, même si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle.

**Mme Lovelace:** Nous essayons vraiment de faire admettre que les femmes peuvent être réintégrées dans leurs bandes, où elles sont nées, et qu'elles ont le droit d'amener leurs enfants comme membres de la bande.



[Text]

**Senator Corbin:** And to benefit from the usual aspects of community life.

**Ms. Lovelace:** Yes.

**Ms. Ennis:** It does not say much for the Government of Canada if all it takes are threats by some extremists to prevent it from correcting a wrong. It does not say much for the Government of Canada if it is not willing to do this just because some extremists have made threats.

**Ms. Lovelace:** Most of the people who are saying that are married to non-Indian women.

**Ms. Ennis:** Or they have Alberta oil money.

**The Chairman:** I do not think the Government of Canada will be intimidated by any particular group.

**Ms. Lovelace:** That is why it has taken us so long to get even this far, because they are not backing us up.

**The Chairman:** I think you have the government on your side. It may not have proposed all of the corrections you want, but the bill has not yet been passed into law and I am sure the minister is sympathetic to many of the representations that have been made. Honourable senators, I believe it would be worthwhile if I had a motion to append pages 8 to 19 of the brief containing the guidelines and recommendations. By so doing, we will have the views and recommendations of our witnesses set out fully.

**Senator Fairbairn:** Madam Chairman, we have had the briefs of other witnesses appended in their entirety. Is there any particular reason why we should not do that in this case?

**The Chairman:** No, except that Ms. Bear has already synthesized the first part of the brief. I have no objection to appending the entire brief.

**Senator Fairbairn:** I so move.

*(For text of brief, see appendix)*

**Senator Cools:** How many women do you represent?

**Ms. Lovelace:** We represent most of the women on our reserve—the Tobique. We also represent some women from other reserves, but we cannot give you a figure.

**Senator Cools:** Does that mean that most of the women on that reserve have been—

**Ms. Lovelace:** No. They are status.

**Senator Cools:** So how many women do you represent, women such as yourself?)

**Ms. Lovelace:** I am status, Caroline is status and Shirley is status.

**Senator Cools:** How many women are non-status and have lost their status? What is the figure we are talking about?

**Ms. Lovelace:** On my reserve?

**Senator Cools:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Et de bénéficier des aspects habituels de la vie communautaire.

**Mme Lovelace:** Oui.

**Mme Ennis:** Ce n'est pas à l'honneur du gouvernement du Canada d'être intimidé par des menaces proférées par quelques extrémistes pour l'empêcher de rectifier ce qui est erroné. Ce n'est pas un bon point en faveur du gouvernement du Canada s'il en est empêché par les menaces de certains extrémistes.

**Mme Lovelace:** La plupart de ceux qui disent cela sont mariés à des Blanches.

**Mme Ennis:** Ou ils disposent d'argent provenant du pétrole albertain.

**Le président:** Je ne pense pas que le gouvernement du Canada se laissera intimider par aucun groupe.

**Mme Lovelace:** C'est pourquoi il nous a fallu tant de temps pour n'en arriver que là, nous ne recevons aucun appui.

**Le président:** Je pense que le gouvernement est de votre côté. Il se peut qu'il n'ait pas proposé tous les correctifs que vous vouliez, mais le projet de loi n'est pas encore adopté et je suis sûr que le ministre sympathise avec un grand nombre de vos revendications. Honorables sénateurs, j'aimerais que quelqu'un propose d'annexer les pages 8 à 19 du mémoire, qui contiennent les directives et les recommandations. Nous aurions ainsi dans leur intégralité les opinions et les recommandations de nos témoins.

**Le sénateur Fairbairn:** Madame le président, les mémoires d'autres témoins ont été annexés dans leur intégralité. Y a-t-il une raison quelconque pour que nous n'agissions pas ainsi cette fois?

**Le président:** Non, Mme Bear a déjà donné un synopsis de la première partie du mémoire. Je n'ai aucune objection à l'annexer entièrement.

**Le sénateur Fairbairn:** Je le propose.

*(Pour le texte du mémoire voir appendice)*

**Le sénateur Cools:** Combien de femmes représentez-vous?

**Mme Lovelace:** Nous représentons la plupart des femmes de notre réserve — celle des Tobiques. Nous représentons aussi certaines femmes d'autres réserves, mais nous ne pouvons pas vous donner de chiffre exact.

**Le sénateur Cools:** Donc la plupart des femmes de cette réserve ont été...

**Mme Lovelace:** Non. Elles sont inscrites.

**Le sénateur Cools:** Combien de femmes représentez-vous, des femmes telles que vous-mêmes?

**Mme Lovelace:** Je suis inscrite, et Caroline et Shirley le sont aussi.

**Le sénateur Cools:** Combien de femmes sont non inscrites et ont perdu leur droit? Quel pourrait en être le nombre?

**Mme Lovelace:** Dans ma réserve?

**Le sénateur Cools:** Oui.



[Text]

**Ms. Bear:** About 130. But we also represent all the women and their daughters—our daughters; anyone who is ever subject to section 12(1)(b).

**Ms. Ennis:** I think that Sandra Lovelace, because of her complaint to the United Nations, symbolizes every non-status woman who has ever suffered as a result of this. I do not think that figures are all that important.

**Senator Cools:** You think that your cause is righteous and is just. There are many people who, in conscience, agree with you. If your cause is as just as you feel, then why is it that you cannot get an appropriate hearing and appropriate support among Indian people?

**Ms. Lovelace:** Because we do not have the resources. We do not get funding. We have to raise money, obtain donations, just to come here to Ottawa to lobby whenever we can.

**Senator Cools:** But it seems to me that the people who need to be lobbied are not here in Ottawa. It seems to me that the people who have to be brought around to seeing your point of view are Indians.

**Ms. Lovelace:** When you say "Indians", do you mean our leaders?

**Senator Cools:** I am talking about your people. We have listened to presentations for approximately ten days. The view that you present is a minority one. I am not saying that it is either a wrong or a right view. I am saying, based on what is coming before us, that it is a minority view. You are saying one thing and perhaps another group will say the opposite. We hear the views of one set of witnesses, and we then hear the opposite view from another group of witnesses. The view that you are presenting, based on what I am hearing, does not seem to me to be representative of the sentiments of the majority of Indians in this country. If you feel that you are right—and let us say, for the sake of judiciousness, that you are right—then why is it that you cannot get the kind of hearing that is necessary among your own people?

**Ms. Ennis:** I would like to respond to that with another question. Why are you not Prime Minister of Canada instead of Brian Mulroney?

**Senator Cools:** Well, because—

**Ms. Ennis:** You're a woman, and you're the wrong colour.

**Senator Cools:** I can answer that, it is because he ran and he won.

**The Chairman:** I think, Senator Cools, we must stay within the confines of this bill.

**Senator Cools:** I think it is a valid concern, Madam Chairman.

**Ms. Ennis:** Do you think that women can get whatever they want in Canada?

**Senator Cools:** No, I am just asking questions.

**Ms. Ennis:** The same kind of feeling exists with Indian men as with white men. White men are just as chauvinistic as

[Traduction]

**Mme Bear:** Environ 130. Mais nous représentons aussi toutes les femmes et leurs filles — nos filles; quiconque est assujéti à l'alinéa 12(1) b).

**Mme Ennis:** Sandra Lovelace, parce qu'elle s'est plainte auprès des Nations unies, symbolise toutes les femmes non inscrites qui ont souffert de cette situation. Je ne pense pas qu'il soit si important d'en connaître le nombre.

**Le sénateur Cools:** Vous pensez que votre cause est juste; et il y a un grand nombre de personnes qui, en toute conscience, sont d'accord avec vous. Si votre cause est aussi juste que vous l'estimez, alors pourquoi ne pouvez-vous pas avoir audience et appui auprès du peuple autochtone?

**Mme Lovelace:** Parce que nous n'avons pas les ressources voulues. Nous n'avons pas suffisamment de fonds. Il nous faut obtenir de l'argent, des dons, simplement pour venir ici à Ottawa et faire toutes les démarches que nous pouvons.

**Le sénateur Cools:** Mais il semble que ceux qui doivent faire l'objet de ces démarches ne sont pas ici à Ottawa. Il me semble que ce sont les autochtones que vous devriez gagner à votre cause.

**Mme Lovelace:** Par autochtones, entendez-vous nos chefs?

**Le sénateur Cools:** Je parle de votre peuple. Nous avons entendu des exposés durant près de dix jours. Vous nous exprimez une opinion minoritaire. Je ne dis pas qu'elle est bonne ou mauvaise. Je dis que, sur la foi de ce que nous avons déjà entendu, elle est minoritaire. Vous dites cela et un autre groupe viendra peut-être dire le contraire. Nous entendons une opinion exprimée par un groupe de témoins et ensuite l'opinion contraire que vient exprimer un autre groupe. Si je vous ai bien compris, votre opinion n'est pas représentative de la majorité des Indiens de ce pays. Si vous croyez avoir raison — supposons-le — pourquoi alors ne réussissez-vous pas à obtenir de votre peuple qu'il vous écoute?

**Mme Ennis:** Je vais vous répondre par une autre question. Pourquoi n'êtes-vous pas premier ministre du Canada, à la place de M. Brian Mulroney?

**Le sénateur Cools:** C'est que...

**Mme Ennis:** Vous êtes femme et votre teint n'est pas de la bonne couleur.

**Le sénateur Cools:** Je puis vous répondre qu'il s'est présenté et qu'il a gagné les élections.

**Le président:** Sénateur Cools, tenons-nous en, je vous prie, au sujet de la discussion.

**Le sénateur Cools:** Vous avez raison, madame le président.

**Mme Ennis:** Croyez-vous que les femmes peuvent obtenir tout ce qu'elles veulent au Canada?

**Le sénateur Cools:** Non, je ne fais que poser des questions.

**Mme Ennis:** On retrouve le même sentiment à l'égard des Indiens. Les hommes blancs sont aussi chauvins que les hom-

[Text]

Indian men. Perhaps Indian men are even more chauvinistic than white men.

**Senator Cools:** So you are saying, then, that it is male chauvinism that prevents you from getting a hearing among your own people? Then if that is so, what is preventing you from getting an appropriate hearing amongst Indian women?

**Ms. Lovelace:** As I said earlier, we do not have the resources; we do not get funding from government in the way that male organizations do. We have asked for funding from the male organizations and they have flatly refused, because they know that we are going to try to reach women all across Canada. As I have said, we cannot, because we do not have the resources.

**The Chairman:** I think Shirley Bear would like to add something.

**Ms. Bear:** When the law was first made to discriminate against native people, some delegations from the Six Nations came to especially address the question of sexual discrimination. At that time they said that they were a matrilineal society and they saw this law resulting in a kind of genocide; that when all of the women were finally stricken off the band lists and the status lists, they would be totally assimilated. I don't think that was accepted then, but as time went on it became a fact, as Bering Strait has become a fact. We did not originate here; we originated from Russia. We came across the Bering Strait. If you talk about something long enough, everybody believes it and I think a lot of our communities came to believe that that law could not be changed.

We were told that when we married we would no longer be Indian. However, nothing was ever really explained because nobody ever really understood. Then the time came when some women started fighting for their rights. It was because they were understanding the situation. However, I would point out that it was the women who first started that, but, as Ms. Lovelace has pointed out, there were no resources.

The big Indian organizations that have been developed are basically male-oriented and they have all of the resources, so we have had to scratch and run bake sales in order to get to the lobbying part of redressing this wrong. I think the communities believed that this was something that they could not change and, even though this is not so any more, you will probably not hear many women addressing this matter for that very same reason. They do not have the resources to come here and address it.

**Ms. Ennis:** They do not even know that they can come here and have their expenses paid. None of them know that.

**The Chairman:** Ladies, I think you have really made your point very well. I understand what you are saying because I know that, in 1972 when I first came to the Senate, Mary Two

[Traduction]

mes indiens. Ces derniers le sont peut-être plus encore que les Blancs.

**Le sénateur Cools:** Vous affirmez donc que le chauvinisme des hommes vous empêche d'être entendue par votre peuple? Dans ce cas, qui vous empêche de vous faire entendre des femmes indiennes?

**Mme Lovelace:** Comme je l'ai dit plus tôt, nous n'avons pas les ressources nécessaires; nous ne sommes pas financées par le gouvernement comme le sont les associations d'hommes. Nous avons demandé à ces associations de nous financer et elles nous l'ont refusé carrément, car elles savent que nous essaierons d'atteindre toutes les femmes du Canada. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous ne le pouvons pas parce que nous n'avons pas les ressources financières nécessaires.

**Le président:** Je crois que Shirley Bear voudrait ajouter quelques mots.

**Mme Bear:** Lorsque la loi fut d'abord adoptée pour exercer une discrimination contre les autochtones, quelques délégations des dix nations sont intervenues, précisément pour s'élérer contre la discrimination sexuelle. En ce temps-là, elles ont affirmé qu'elles constituaient une société où la descendance serait matriarcale et qu'elles voyaient dans cette loi une forme de génocide; que lorsque toutes les femmes auraient finalement été rayées de la liste de la bande et de la liste des statuts, elles seraient alors entièrement assimilées. Je ne crois pas que cet argument a été entendu à l'époque, mais, avec le temps, cela est devenu une réalité aussi manifeste que l'existence du Détroit de Béring. Nous ne puissions pas notre origine ici, mais en Russie. Nous avons traversé le Détroit de Béring. Si l'on parle d'un sujet assez longtemps, tout le monde le croit et je pense que beaucoup de nos communautés en sont venues à croire qu'il était impossible de modifier la loi.

On nous a dit, lorsque nous nous sommes mariées, que nous cesserions d'être Indiennes, sans toutefois, expliquer véritablement pourquoi, car nul ne semblait comprendre vraiment la situation. Puis vinrent quelques femmes qui ont commencé à lutter pour la défense de leurs droits. Elles comprenaient la situation. Je vous signale, sur ce point, que ce sont les femmes qui ont commencé la lutte mais que, comme l'a remarqué Mme Lovelace, elles n'avaient aucune ressource.

Les importantes associations d'Indiens qui se sont développées ont été orientées vers les hommes et elles disposent de toutes les ressources. Il nous faut donc gratter ici et là, organiser des ventes de pain pour permettre à notre lobby de redresser ce tort. Les collectivités ont cru, je crois, que c'était là un état de chose qu'elles ne pouvaient changer et, même s'il n'en est plus ainsi aujourd'hui, vous entendrez probablement très peu de femmes travailler à cette modification pour précisément la même raison. Elles n'ont pas d'argent pour venir vous exposer ici leur opinion.

**Mme Ennis:** Elles ignorent même qu'elles peuvent se faire rembourser leurs frais de déplacement. Aucune d'elles n'est au courant.

**Le président:** Mesdames, je crois que vous avez très bien exposé votre point de vue. Je vous comprends très bien parce que, quand j'ai été nommée au Sénat en 1972, Mary Two Axe



*[Text]*

Axe Early and other women at that time were first making their pleas to the government in this respect. It has taken a long time but I think you have finally succeeded. I think this bill is the result of many years of trying to make people understand. Hopefully, now you will have your wish and you will see your recommendations put into law.

I thank you very much for appearing here tonight.

**Ms. Bear:** Madam Chairman, thank you for listening to us.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have as our witnesses representatives of the Treaty Eight Group of Indian Bands from Alberta. Mr. Walter Twinn is the Chief, and Ms. Catherine Twinn is counsel for that band. Mr. David Brown, Q.C. is the third witness. He is also helping them as counsel.

Chief Twinn, I invite you to make your presentation in the first instance.

**Mr. Walter Twinn, Chief, Representing the Treaty Eight Bands of Alberta:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. I thank you very much for allowing us to be here today. As you know, this is a very complex issue.

**Senator Asselin:** I would like to know if you are going to read this brief, or do you intend to make a resume of it for us?

**Mr. Twinn:** As I said, it is very complex. If you are wondering why I have legal counsel, it is because this bill could be very devastating to the areas where I come from. We could be talking about children who are seven or eight years old who could be reinstated to our bands and probably flood us out. I would point out that if you were to do such a thing to any healthy corporation in Canada, in other words, have new people come in and claim over 50 per cent of the common stock, it could break the healthiest company.

These people could sell lands. For instance, the land outside of Calgary had a real estate value ten years ago of half a billion dollars. Therefore, to us this threat is a very real threat and this is our concern.

The reason we have legal counsel is that we have been very much afraid of this bill. We are not sure that we understand what it means.

My wife, Catherine, who is here with me this evening, is also a lawyer. However, we had different legal counsel represent us at the hearings of the House of Commons standing committee in order that the committee could have an unbiased opinion and could hear different sides rather than hear directly from us who are perhaps emotional. In some of the figures that are here, they are the only people in Canada who have taken over the whole administration of a department of a district. There were 11 reserves at one time; there were over 5,000 Indian people. We negotiated agreements with the province for education, and everything is taken over. We have therefore been able to get facts up to 1951 of section 12(1)(b) women.

*[Traduction]*

Early et d'autres femmes ont, les premières, présenté un plaidoyer au gouvernement à ce sujet. La route a été longue, mais vous avez, je crois, finalement réussi. Ce projet de loi est le résultat des efforts déployés durant bien des années pour amener la population à comprendre la situation. J'espère que vos vœux seront comblés et que vos recommandations seront incorporées dans une loi.

Je vous remercie beaucoup d'être venus ici ce soir.

**Mme Bear:** Madame le président, je vous remercie de nous avoir écouté.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant les représentants des bandes du Traité Huit de l'Alberta. M<sup>me</sup> Walter Twinn, qui est chef de la bande, et M<sup>me</sup> Catherine Twinn, qui est conseillère. M. David Brown, c.r., notre troisième témoin, les assiste en sa qualité de procureur.

Chef Twinn, je vous invite la première à nous faire part de votre exposé.

**M. Walter Twinn, chef, représentant des Bandes du Traité Huit de l'Alberta:** Merci madame le président et honorables sénateurs. Je vous remercie beaucoup de nous accueillir ici aujourd'hui. Cette question, vous le devinez, est fort complexe.

**Le sénateur Asselin:** Puis-je savoir si vous allez lire cet exposé ou si vous vous trouverez à le résumer?

**M. Twinn:** La question est très complexe. Si vous vous demandez pourquoi j'ai réservé les services d'un conseiller juridique, c'est que ce projet de loi pourrait avoir des effets très néfastes dans les régions dont je suis originaire. En réintégrant les bandes en masses, les enfants de 7 ou 8 ans risqueraient de nous inonder. Soit dit en passant, si vous agissiez ainsi envers une saine société canadienne, si, en d'autres mots, vous permettiez à de nouveaux actionnaires de s'y adjoindre et de réclamer plus de 50 p. 100 des actions ordinaires, vous briseriez ainsi les reins de la société, si solide soit-elle.

Ces gens pourraient vendre des terres. Par exemple, les terres situées à l'extérieur de Calgary avaient, il y a dix ans, une valeur mobilière réelle d'un demi milliard de dollars. Cela constitue donc pour nous une véritable menace et nous nous en inquiétons.

Si nous avons réservé les services d'un conseiller juridique, c'est que nous craignons fort ce projet de loi. Nous ne sommes pas sûrs d'en saisir la portée.

Ma femme, Catherine, qui m'accompagne ce soir, est aussi avocate. Toutefois, chacun de nous a son propre conseiller juridique, lors des audiences du Comité permanent de la Chambre des communes, afin que le comité puisse se faire une opinion objective et entende l'exposé des deux côtés de la question, plutôt que de nous, qui pourrions nous montrer un peu trop émotifs. Selon certains des chiffres fournis ici, ce sont les seuls au Canada à avoir assumé la totalité de l'administration d'une partie d'un district. À une époque, il y avait 11 réserves et plus de 5 000 Indiens. Nous avons négocié des accords avec la province en matière d'éducation, et tout a été pris en mains. Nous avons donc réussi à obtenir des données jusqu'en 1951 sur les femmes visées par l'alinéa 12(1)b).



[Text]

I think I will now let my wife continue from there, then perhaps we can answer questions, and maybe David Brown could speak later.

**Ms. Catherine Twinn, Counsel, Treaty Eight Bands of Alberta:** With respect, Madam Chairman, to the question asked, it is our intention to go through the brief, because it is complex. There are many points we want to make that we could not make, and we would ask leave of the committee to be able to table subsequent to tonight any further materials. I should like to begin with it, and I hope you will bear with us, because we consider it very important. We have tried to build from one thing to another in a logical way.

**The Chairman:** Please go ahead then.

**Ms. Twinn:** Few people dispute that the Indian Act creates inequities that must be addressed. We are not here to attempt to divert the government or the committee from this goal. However, we must ensure that in the attempt to redress the past, serious inequities for the future are not created.

The long debate over reforms to the Indian Act must not culminate in a contest of emotional clichés. The issues addressed in Bill C-31 affect all Indians. These are essentially Indian issues and should not be considered as merely part of the broader issue of sexual discrimination in Canadian society.

The Treaty Eight Group comprises 33 Indian bands located in the provinces of British Columbia, Alberta and Saskatchewan and in the Northwest Territories with a total population of over 20,000 persons.

We strongly endorse many of the statements contained in briefs already presented to this committee and, in particular, in those presented by the Assembly of First Nations, the Treaty Six Chiefs' Alliance, the Sarcee National Administration, part of Treaty Seven and the Brotherhood of Indian Nations part of Treaty Five. We adopt and reiterate the insistence of the Brotherhood of Indian Nations that the fundamental ethos of our peoples diverges in important respects from those of other Canadian citizens.

I should now like to quote from the brief of the Brotherhood of Indian Nations, which was presented on March 12, 1985, to the committee:

Our fundamental law and process is different. Based on the notion that the collective community is a whole and must be adhered to, our people and their governments must employ the processes of consensus. Your system protects the parts be they the majority or the minority. We have no such concepts as the majority or the minority. We perceive our communities, our Nations within each as one as a collectivity whose destiny is in harmony and cooperation which can only be arrived at and maintained by consensus.

[Traduction]

Je laisserai maintenant à ma femme le soin de continuer et nous pourrions ensuite répondre aux questions, laissant à M. David Brown l'occasion de parler par après.

**Mme Catherine Twinn, avocate, Bande du Traité Huit de l'Alberta:** Au sujet de la question que vous avez posée, madame le président, nous avons l'intention d'examiner tout le mémoire, parce qu'il est complexe. Nous voulons soulever beaucoup de points qui ne le seraient pas autrement, et nous demanderions au Comité la permission de déposer après ce soir d'autres documents. Je voudrais commencer avec le mémoire, et j'espère que vous nous supporterez patiemment, car il est pour nous très important. Nous nous sommes efforcés de procéder méthodiquement.

**Le président:** Veuillez procéder.

**Mme Twinn:** Il n'y a pas beaucoup de gens pour contester que la Loi sur les Indiens crée des iniquités qu'il faut supprimer. Nous ne sommes pas venus ici pour détourner le gouvernement ou le Comité de cet objectif. Mais nous devons nous assurer que ce qui sera fait pour redresser les torts passés n'engendre pas de nouvelles iniquités pour l'avenir.

Le long débat sur les réformes à apporter à la Loi sur les Indiens ne doit pas déboucher sur un concours de clichés émotifs. Les questions abordées dans le projet de loi C-31 touchent tous les Indiens. Ce sont des questions essentiellement indiennes, et elles ne devraient pas être considérées comme faisant uniquement partie de la question plus large de la discrimination sexuelle dans la société canadienne.

Le Groupe du Traité Huit comprend 33 bandes d'Indiens installées dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan, ainsi que dans les Territoires du Nord-Ouest, et compte une population de plus de 20 000 personnes.

Nous souscrivons entièrement à beaucoup des déclarations qui ont été faites dans les mémoires présentés jusqu'ici à ce Comité, et particulièrement à celles de l'Assemblée des Premières nations de l'Alliance des chefs du Traité Six de l'Administration nationale des Sarcées, qui font partie du Traité Sept et de la Fraternité des Nations indiennes, du Traité Cinq. Nous insistons, tout comme la Fraternité des Nations indiennes, sur le fait que le génie fondamental de nos gens est sous des rapports importants différent de celui des autres citoyens canadiens.

Je voudrais citer un extrait du mémoire de la Fraternité des Nations indiennes qui a été présenté au Comité le 12 mars 1985:

Nos lois et procédures fondamentales sont différentes. Partant du principe que la collectivité est un tout auquel il faut adhérer, nos gens et leurs gouvernements doivent recourir au consensus. Votre système protège les individus, qu'ils fassent partie de la minorité ou de la majorité. Les notions de majorité et de minorité n'existent pas chez nous. Pour nous, chacune de nos collectivités et des nations qu'elles renferment forment un tout dont la destinée exige harmonie et coopération inatteignables sans le consensus.

*[Text]*

To the extent that the provisions of Bill C-31 remove discrimination on the ground of sex and increase Indian control of band membership, we welcome them. To the extent that those provisions purport to impose mandatory requirements with respect to band membership and thereby to reduce the power of the existing bands to manage and govern their own affairs, the provisions of Bill C-31 are fundamentally opposed to our collective ethos and customs and represent a continuation of the paternalistic policies of successive Canadian governments that the present government now professes to have repudiated.

We do not object to the inclusion of reinstated Indians on the General List. However, we believe that the mandatory inclusion of reinstated persons on Band Lists will cause great injustice to certain bands and raise serious doubts as to the constitutional validity of the provisions. As the arguments that bear on the issue of complete band control over band membership have been fully ventilated before the committee, the principal thrust of our submissions will be directed to the effect and validity of the band membership provisions of Bill C-31 on the bands that will be most seriously affected.

The reasons for our concerns will be more easily appreciated if we provide a brief profile of a group of Treaty Eight Indian Bands comprising the Lesser Slave Lake Indian Regional Council.

Nine of the Treaty Eight bands in Alberta are members of the Lesser Slave Lake Indian Regional Council, incorporated in 1971. The bands range in size from the smallest, with only 38 members, to the largest with 871 members.

By 1979 the council had advanced to a stage that it was able to assume from the Department of Indian Affairs and Northern Development the entire administration and program function for the Lesser Slave Lake District. This historic takeover was the first complete takeover of band programs in Canada. Without band stability, this would not have been possible.

Today, the council administers an annual budget of approximately \$16 million and manages the following programs: social development; education; capital management and band support; reserves, trusts and membership; economic development; technical and engineering services; employment services and finance and administration.

Among the particular accomplishments of the council, education ranks foremost. The council took over educational responsibility for the district in 1976, three years prior to its general takeover. In the last 10 years, enrolment for native students in high school and post-secondary training has risen by 300 per cent. In addition, the council offers a range of employment services, including job placement and on-the-job training. The council is working toward developing an accredited community-based child welfare agency. In these and many other ways, the council is developing an Indian community, based on co-operation and mutual responsibility.

*[Traduction]*

Dans la mesure où les dispositions du projet de loi C-31 suppriment toute discrimination fondée sur le sexe et accroissent l'autorité des Indiens sur les conditions d'appartenance à la bande, nous les accueillons; mais dans la mesure où elles entendent soumettre cette appartenance à des exigences obligatoires et réduire d'autant le pouvoir des bandes existantes de diriger et d'administrer leurs propres affaires, ces dispositions sont fondamentalement contraires à notre génie et à nos coutumes collectives, et ne font que confirmer les politiques paternalistes des gouvernements canadiens successifs, politiques que le gouvernement actuel prétend avoir rejetées.

Nous ne nous objectons pas à ce que les Indiens réintégrés dans leurs droits soient inclus sur la Liste générale. Nous estimons cependant que l'inclusion obligatoire de ces personnes sur les listes de bandes causera de graves injustices à certaines bandes et soulèvera de sérieux doutes sur la validité constitutionnelle des dispositions en cause. Étant donné que les arguments relatifs au contrôle complet de la bande sur les conditions d'appartenance à celle-ci ont tous été développés devant le Comité, nos mémoires aborderont essentiellement les questions de la validité des dispositions du projet de loi C-31 relatives à l'appartenance à une bande et de leurs effets sur les bandes les plus directement touchées.

On comprendra mieux pourquoi nous sommes inquiets après avoir brièvement présenté un groupe de Bandes indiennes du Traité Huit comprenant le Conseil régional indien du Petit lac des Esclaves.

Neuf des bandes du Traité Huit de l'Alberta sont membres du Conseil régional indien du Petit lac des Esclaves, constitué en société en 1971. La plus petite de ces bandes ne compte que 38 membres tandis que la plus grande en a 871.

En 1979, le Conseil en était venu à pouvoir reprendre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien toute l'administration et la gestion des programmes pour le district du Petit lac des Esclaves. Cette prise en charge de programmes de bandes fut historique, parce qu'elle était la première à se produire au Canada. Si les bandes n'avaient pas été stables, cela aurait été impossible.

Aujourd'hui, le Conseil administre un budget annuel d'environ 16 millions de dollars et gère les programmes suivants: développement social, éducation, gestion du capital et soutien à la bande, réserves, fiducie et adhésions, développement économique; service technique et d'ingénierie; service d'emploi, finances et administration.

Une des principales réalisations de ce Conseil est dans le domaine de l'éducation. Il assumait la responsabilité de ce secteur pour le district en 1976, trois années avant la prise en charge générale. Au cours des dix dernières années, les inscriptions d'étudiants autochtones à l'école secondaire et à des cours de formation post-secondaire ont augmenté de 300 p. 100. En outre, le Conseil offre toute une gamme de services d'emploi, y compris un service de placement et de la formation en cours d'emploi. Il voudrait constituer dans la collectivité une agence accréditée de bien-être pour l'enfance. Ainsi, et de bien d'autres façons, le Conseil développe une collectivité indienne fondée sur la coopération et la responsabilité réciproques.



## [Text]

There is then a brief description of each of the bands, but for the sake of brevity I would prefer not to read through it in its entirety, but perhaps I will go through it quickly and highlight a few major points for each of the bands.

The Driftpile Band has many of its members employed in a sawmill operation, and there is a farm run by the band. It has taken over its own school, which includes kindergarten through grade six.

The Horse Lake Reserve has some privately owned businesses on the reserve, six in number, which employ a large portion of the members. There are four gas wells in operation on the reserve.

The Grouard Reserve is run under tribal custom.

On the Duncan Reserve many of the people are involved in farming.

The Whitefish Lake Reserve has members who are involved in the operation of a sawmill and commercial fishing enterprises. Producing oil and gas wells are located on this reserve.

The Sucker Creek Reserve has a number of occupations, including horse ranching, construction and a variety of other businesses, and the creation of a bird sanctuary.

The Sturgeon Lake Reserve has built a senior citizens' home, has its own kindergarten and day care centres and a health centre. Oil and gas wells are located on the reserve.

The Swan River Reserve's major employment is in the logging industry and in agriculture.

The Sawridge Band operates two hotels, one in Slave Lake and one in Jasper National Park, and owns manufacturing and industrial concerns. There are producing gas wells on the reserve also.

Since the establishment of the council, its activities have contributed greatly to the economic, social and general welfare of the nine bands. With the co-operation and encouragement of the council, particular bands have entered into or are at present negotiating long-term commercial and industrial commitments that are designed to further the economic development of the bands and the welfare of their members. It is critical to the continuation of our economic and social progress and development that the spirit of consensus and co-operation that constitutes the fabric of our communal life should not be disturbed by a sudden and uncontrolled influx of persons lacking any real commitment to that community, its traditions and customs.

Band and tribal membership has traditionally been defined through one or more of three basic systems: blood, kinship and style of life. Generally, elements of more than one system are relied upon. In the United States, where in the absence of federal legislation Indian tribes have the power to define their own membership criteria, the criteria adopted have varied widely. Some bands have adopted a one-quarter blood rule, and others a kinship system not dissimilar to that in the current Indian Act. The bands may further have separate resi-

## [Traduction]

Le mémoire présente ensuite brièvement chacune des bandes, mais par souci de brièveté je ne le suivrai pas mot-à-mot, me contentant de mettre en lumière quelques faits sur chacune de ces bandes.

Beaucoup des membres de la bande Driftpile travaillent dans une scierie, la bande gère également une ferme. Elle administre sa propre école, qui dispense des cours de la maternelle à la sixième année.

La réserve du lac Horse compte plusieurs entreprises privées sur son territoire, six en tout, qui emploient une bonne partie de ses membres. Quatre puits de gaz sont en service sur la réserve.

La réserve Grouard est administrée selon les coutumes tribales.

Beaucoup des membres de la réserve Duncan s'occupent de travaux de ferme.

La réserve du lac Whitefish a des membres qui travaillent dans une scierie et dans des entreprises de pêche commerciale. Elle compte également plusieurs puits de pétrole et de gaz en production.

Dans la réserve de Sucker Creek on trouve diverses occupations, et notamment l'élevage de chevaux, la construction et plusieurs autres entreprises; on y a aussi créé une réserve faunique d'oiseaux.

La réserve du lac Sturgeon a construit un foyer du troisième âge, a sa propre maternelle et ses centres de garderie ainsi qu'un centre de santé. On y trouve aussi des puits de pétrole et de gaz.

Les membres de la réserve de la rivière Swan travaillent dans l'industrie forestière et dans l'agriculture.

La bande Sawridge gère deux hôtels, l'un au lac des Esclaves et l'autre au Parc national de Jasper, et est propriétaire d'intérêts manufacturier et industriel. Il y a également sur son territoire des puits de gaz en service.

Depuis qu'il existe, ce Conseil a, par ses activités, beaucoup contribué au bien-être économique, social et général des neuf bandes. Grâce à sa collaboration et à son soutien, les bandes ont négocié ou négocient des accords commerciaux et industriels à long terme qui favoriseront leur développement économique et le bien-être de leurs membres. Pour la poursuite de notre progrès et de notre développement économique et social, il est capital que l'esprit de consensus et de coopération qui constitue la trame de notre vie communautaire ne soit pas perturbé par l'arrivée soudaine et incontrôlée de nouvelles personnes qui n'ont pas de liens réels avec la communauté et qui n'en partagent pas les traditions et coutumes.

L'appartenance à une bande ou à une tribu est depuis toujours définie selon un, deux ou trois des trois critères de base: consanguinité, parenté et mode de vie. On se fonde généralement sur plus d'un critère. Aux États-Unis, où, en l'absence d'une loi fédérale, les tribus indiennes ont le pouvoir de définir leurs propres critères d'appartenance, ceux-ci sont très variés. Certaines bandes inscrivent les personnes qui sont un quart Indien par le sang et d'autres ont adopté un système de parenté qui s'apparente à celui de la Loi actuelle sur les Indiens. Il



## [Text]

dency rules, allowing, for instance, residence of non-Indian spouses on reserves.

Beyond blood and kinship, there is an overriding concern with style of life. Persons may be adopted into a tribe or band. A turn of the century U.S. Supreme Court decision held that a person who was racially non-Indian had become a Cherokee Indian for the purposes of jurisdiction of a tribal court when he had been adopted into the tribe. Early negotiations between the Canadian government and Indians focussed on style of life when they dealt separately with Indians and half breeds. Indians were granted tribally controlled lands—reserves—by treaty. Half breeds, who were not necessarily mixed bloods, received individual land allotments. The distinction was not based on blood, but on whether or not an individualistic life-style had been adopted.

The adoption of an individualistic lifestyle accorded with the long-standing government policy of assimilation, and with the values of the majority of Canadian society. The Indians who continue today in the traditional lifestyle are a tiny and fragile minority. The traditional lifestyle does not, of course, mean colour and costumes. Rather, it involves the concept of a band as one complex entity, not as a collection of individuals. The elements that keep the entity alive and that give it an identity are as unique and as impossible to define as the facets of a personality.

Therefore, apart from the relatively simply expressed concerns about limitations of band lands and other resources, it is very difficult for us to describe to the committee just what could be lost by the unilateral grants of band membership contained in Bill C-31. What will inevitably change is the unique constitution of a band. Where the numbers are large and where the new, or reinstated members have adopted an individual lifestyle, we are afraid that there will not only be a change, but possibly the complete destruction of a band. The loss of even one band in this way is an irretrievable loss of a fragment of a way of life that at one time dominated this continent.

I know that many Indian people in discussing this have said that this is their original land. If we lose our land, we do not have a homeland in Europe to return to.

New and individualistic band members, by persuasion, or by mere numbers, could take control of many bands. Those members may not value the customs and traditions or the religious and spiritual values of a band. They may not reflect the special attitudes of the band regarding communal rights to land, the extended family, and the law of harmony and consensus. Any or all of these characteristics could disappear without a trace.

Band government can take either a form determined by custom, or the Indian Act form of a chief and councillors elected by band members who are 21 years of age or older and ordinarily resident on the reserve. The chief acts as the voice of the band, and administrator of day-to-day affairs. The council is responsible for developing and regulating the social, cultural

## [Traduction]

arrive que les bandes aient également des règles de résidence distinctes permettant, par exemple, à des épouses non-indiennes de demeurer sur la réserve.

Hormis la consanguinité et la parenté, la question du mode de vie constitue une grande préoccupation. Une bande ou une tribu peut adopter des gens. Selon un jugement rendu au début du siècle par la Cour suprême des États-Unis, une personne qui n'était pas de race indienne est devenue un Indien Cherokee lorsqu'elle a été adoptée par la tribu, afin d'être sous la juridiction d'un tribunal de la tribu. Au cours des premières négociations entre le gouvernement canadien et les Indiens, on a mis l'accent sur le mode de vie chaque fois qu'on traitait exclusivement des Indiens et des Métis. On accordait aux tribus indiennes des terres, des réserves, par traité, alors que les Métis, qui n'étaient pas nécessairement des sang-mêlés, recevaient individuellement une terre. Cette distinction n'était pas fondée sur la consanguinité, mais sur le mode de vie adopté.

L'individualisme était conforme à la politique d'assimilation adoptée depuis longtemps par le gouvernement ainsi qu'aux valeurs de la majorité des Canadiens. Les Indiens qui ont encore de nos jours un mode de vie traditionnel ne sont qu'une faible et fragile minorité. Un mode de vie traditionnel n'est bien sûr pas synonyme de couleurs et de costume. Il s'agit plutôt du concept de la bande en tant qu'entité complexe et non du groupe d'individus. Les éléments qui préservent cette entité et lui donnent une identité sont aussi exclusifs et impossibles à définir que les facettes d'une personnalité.

Il nous est donc très difficile de décrire au Comité ce qui pourrait être perdu, hormis ce qui a trait aux terres et autres ressources des bandes, en permettant que soit conféré unilatéralement le droit d'inscription à la bande, comme c'est le fait dans le projet de Loi C-31. Ce qui inévitablement changera, c'est la constitution exclusive d'une bande. Si le nombre de nouveaux membres est important ou si ces membres décident d'adopter leur propre style de vie, c'est la survie même de la bande qui est en jeu. Or, la disparition d'une seule bande constitue une perte irréparable, au sens où elle fait s'évanouir petit à petit un mode de vie qui a jadis dominé ce continent.

Je sais que de nombreux Indiens ont dit que ce pays était leur terre natale. S'ils perdent leur terre, ils n'ont pas de patrie où retourner en Europe.

Les nouveaux membres ou certains d'entre eux pourront, à force de persuasion ou simplement à cause de leur nombre, prendre le contrôle de nombreuses bandes. En raison de leur ignorance des coutumes et des traditions ou des valeurs religieuses et spirituelles de la bande, ils pourront transgresser les attitudes propres à la bande concernant les droits communaux par rapport à la terre, la famille élargie et les règles d'harmonie et de consensus. Une partie ou la totalité de ces particularités sont menacées de disparaître.

Le gouvernement d'une bande peut être constitué selon la coutume ou selon la Loi sur les Indiens qui veut qu'il soit constitué d'un chef et de conseillers élus par les membres de la bande âgés d'au moins 21 ans et habitant habituellement la réserve. Le chef agit comme porte-parole de la bande et comme administrateur des affaires courantes. Le Conseil a

*[Text]*

and economic life of the band. The council is given by-law powers under the Indian Act for these purposes. But the council does not and cannot rely on legal powers to protect the band's way of life. The real power of the council lies in the consensus of the band. Both the make-up and power of the council depend completely on band membership.

At this time I should like to ask Mr. David Brown to carry on. We will be getting into some statistics, and we have specifically given him that job because we could be regarded as having a vested interest.

**Mr. David Brown, Counsel, Treaty Eight Bands of Alberta:** Thank you, Ms. Twinn.

Madam Chairman, I should like to begin by addressing the committee on what we believe to be the unequal application of Bill C-31 to certain bands.

There are two major objectives apparent in Bill C-31. The first of these is to end the discriminatory provisions of the Indian Act relating to the loss of Indian status and band membership. The second is to allow Indian bands to assume control over future band membership. In order to achieve the first objective, the government proposes to reinstate the Indian status of all persons affected by this discrimination. Partly in response to pressure from interest groups, the government also proposes unilaterally to restore band membership to those Indians who directly lost their rights by virtue of the discriminatory provisions. The Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Honourable David Crombie, considers this to be a justifiable intrusion on the second objective.

If I may interrupt the reading, Madam Chairman, we believe that neither the minister nor the pressure groups which have lobbied for this retroactive mandatory reinstatement to band membership have properly assessed the potentially devastating impact that this measure will have on some Indian bands across the country. If mandatory reinstatement to band membership is maintained, there must be a third objective of the bill equally as important as the two objectives referred to earlier, and that objective would be to ensure that the survival of no Indian band is threatened by a sudden influx of members.

Publicized figures indicate that Mr. Crombie expects approximately 68,000 persons to be eligible for restoration of Indian status. He expects approximately 22,000 of these will be eligible for unilateral reinstatement to band membership.

The bill stops short of unilaterally reinstating to band membership the first generation descendants of those persons who lost their status under the act. Mr. Crombie has stated, in the leaked cabinet brief, paragraphs 29 and 30, the following:

While redressing past injustices is essential, we must also be fair to existing Indians. The fragility and diversity of Indian living conditions, languages, customs, political structures, economic activities and community resources

*[Traduction]*

juridiction sur la vie sociale, culturelle et économique de la bande. Il exerce à cette fin les pouvoirs qui sont conférés par la Loi sur les Indiens, mais il ne dispose d'aucun pouvoir pour protéger le mode de vie de la bande. Sa seule autorité réside dans l'obtention d'un consensus au sein de la bande. La constitution et les pouvoirs du Conseil dépendent entièrement des membres de la bande.

J'aimerais ici demander à M. David Brown de poursuivre cet exposé. Comme nous estimons être directement concernées par le projet de loi, nous lui avons expressément demandé de vous donner certaines statistiques.

**M. David Brown, avocat, bandes du Traité Huit de l'Alberta:** Je vous remercie, Mme Twinn.

Je vais commencer, madame le président, par indiquer au Comité ce que nous considérons comme étant une application inégale du projet de loi C-31 à certaines bandes.

Le projet de loi C-31 poursuit apparemment deux objectifs principaux. Le premier est de mettre fin aux dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens concernant la perte du statut d'Indien et le droit d'appartenance à la bande. Le deuxième est de permettre aux bandes indiennes de déterminer elles-mêmes les conditions futures d'appartenance à la bande. Pour atteindre le premier objectif, le gouvernement propose de réintégrer dans leurs droits d'Indiens toutes les personnes qui ont fait l'objet d'une discrimination. Et en partie à cause de la pression de groupes d'intérêts, le gouvernement propose aussi unilatéralement de réintégrer dans la bande les Indiens qui ont directement perdu leur droit d'appartenance en vertu de ces dispositions discriminatoires. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable David Crombie, considère qu'il s'agit d'une intrusion justifiable dans la poursuite du deuxième objectif.

Si je puis interpréter cette lecture, madame le président, selon nous, ni le ministre, ni les groupes de pressions qui ont réclamé cette réinsertion obligatoire rétroactive dans la bande, n'ont mesuré les effets dévastateurs que cette disposition pourrait avoir sur certaines bandes indiennes au Canada. Si cette réinsertion de force dans la bande est maintenue, le projet de loi doit avoir un troisième objectif tout aussi important que les deux mentionnés à l'instant, à savoir de veiller à ce qu'aucune bande indienne ne voit sa survie compromise par l'arrivée massive de nouveaux membres.

Selon les chiffres publiés, M. Crombie s'attend qu'environ 68 000 personnes soient admissibles à retrouver leur statut d'Indien. Il pense qu'environ 22 000 d'entre elles seraient admises à retrouver unilatéralement leur droit d'appartenir à une bande.

Le projet de loi ne va pas jusqu'à rendre unilatéralement le droit d'appartenance à la première génération de descendants issus de personnes qui ont perdu leur statut à cause de la loi. Dans un mémoire du cabinet divulgué par erreur, M. Crombie a déclaré aux paragraphes 29 et 30 ce qui suit:

Bien qu'il soit essentiel de réparer les injustices passées, il faut également être juste à l'endroit des Indiens actuels. La fragilité et la diversité des conditions de vie, des langues, des coutumes, des structures politiques, des activités



## [Text]

point to a need to tailor membership rules to individual band or tribal circumstances. The small size of Indian bands (over 500 of the 579 bands have fewer than 1,000 members) suggest that even modest population changes could undermine the equilibrium of band social and political structures.

Mr. Crombie concludes that it would be unwise to grant band membership unilaterally to the descendants of those regaining band membership.

The government obviously believes that the unilateral reinstatement to band membership of only 22,000 persons would not have a significant impact on, to use Mr. Crombie's words, "band social and political structures". Indeed, based on a total status Indian population of 292,700 Indians, the resultant proportionate increase would only be 7.5 per cent. Those numbers were obtained from the Statistics Canada, 1981 Census.

To formulate a policy based only on averages, however, is both misleading and dangerous. Some of the 579 bands will experience much greater increases in band membership. For example, one band in the Lesser Slave Lake Indian Regional Council will likely experience an increase in band membership of more than 130 per cent.

But, the potential increase in band membership is not the only factor that will destroy the equilibrium of band social and political structures. Traditionally, band membership has carried with it the right to live on the reserve. Under the new section 18.1, a member of a band who resides on the reserve of the band may reside there with his or her dependent children. Thus, even though first generation descendants are not to be unilaterally granted band membership, many of them will be entitled to move onto the reserve with their reinstated parents.

We have also referred earlier to band government. Every band member over 21 years of age who is ordinarily resident on the reserve is an elector. Band government proceeds, for the most part, by consensus among the electors. The implementation of certain provisions of the bill will require a majority vote by the electors.

Madam Chairman, as the committee may well understand, electors select the chief of the band and the council members, but also by a majority vote electors may, with the consent of the Governor in Council, surrender the property of the band for sale and distribution among band members. Also, under the bill, band members will establish membership rules and determine whether a band will take control over its own membership list.

It is clear that the equilibrium of social and political structures of a band may be seriously disturbed by any dramatic increase in the number of electors. This will be particularly true in the case of the Lesser Slave Lake bands which have made such significant progress in managing and developing their social, educational and economic affairs.

## [Traduction]

économiques et des ressources communautaires des Indiens laissent deviner qu'il faudra adapter les règles d'appartenance aux circonstances particulières de chaque bande et de chaque tribu. La petite dimension des bandes indiennes (plus des 500 des 579 bandes comptent moins de 1 000 membres) laisse aussi entrevoir que des changements de population même modestes pourraient rompre l'équilibre de leurs structures sociales et politiques.

M. Crombie conclut qu'il ne serait pas sage d'accorder le droit d'appartenance à la bande unilatéralement aux descendants de ceux qui retrouvent leur droit d'appartenir à la bande.

Le gouvernement estime de toute évidence que, pour reprendre les mots de M. Crombie, «les structures sociales et politiques des bandes» ne seraient pas perturbées par l'octroi du droit d'appartenance à seulement 22 000 personnes. En effet, comparativement à la population totale de 292 700 Indiens inscrits, cela ne représenterait qu'une augmentation proportionnelle de 7,5 p. 100. Ces chiffres nous ont été fournis par le Recensement de Statistique Canada de 1981.

Mais il est à la fois trompeur et dangereux de fonder une politique sur des moyennes. Certaines de ces 579 bandes verront le nombre de leurs membres grossir plus que d'autres. Par exemple, une bande du Conseil régional indien du Petit lac des Esclaves verra peut-être le nombre de ses membres augmenter de 130 p. 100.

Toutefois, l'augmentation éventuelle du nombre des effectifs n'est pas le seul facteur qui risque de détruire l'équilibre social et politique de la bande. Le fait d'appartenir à une bande, confère à une personne le droit de vivre dans la réserve. En vertu du nouvel article 18.1, le membre d'une bande qui réside dans la réserve de cette dernière peut y résider avec ses enfants à charge. Ainsi, même si les descendants de la première génération ne sont pas unilatéralement admis au sein d'une bande, bon nombre d'entre eux auront le droit de s'installer dans la réserve avec leurs parents rétablis dans leurs droits.

Nous avons parlé plus tôt de l'administration de la bande. Chaque membre d'une bande âgé de plus de 21 ans et qui réside habituellement sur la réserve a le droit de voter. Les administrations des bandes essaient habituellement d'arriver à un consensus avec les électeurs. La mise en application de certaines dispositions du projet de loi exigerait l'obtention d'un vote majoritaire de la part des électeurs.

Madame le président, comme le Comité le sait sans doute, les électeurs doivent élire le chef de la bande, ainsi que les membres du Conseil. Toutefois, ils peuvent, par un vote majoritaire et avec le consentement du gouverneur en conseil, vendre les terres de la bande pour les distribuer aux membres de celle-ci. De plus, en vertu du projet de loi, les membres des bandes pourront fixer les règles d'appartenance et déterminer si une bande peut assumer la responsabilité de la liste de ses effectifs.

Il est clair que toute augmentation radicale du nombre d'électeurs risque de nuire à l'équilibre social et politique d'une bande. C'est ce qui se produira dans le cas des bandes du Petit lac des Esclaves qui ont réalisé des progrès considérables dans les domaines des affaires sociales et de l'éducation ainsi que sur le plan économique.



*[Text]*

The nine bands comprising the Lesser Slave Lake Indian Regional Council have analyzed the impact of the proposed unilateral reinstatement to band membership on their membership, reserve population and government. For the period subsequent to 1951, the analysis is based on actual band records of women who married out of the band and their children who were enfranchised by the Governor in Council under subsection 109(2) of the Indian Act.

Similarly, the actual number of adults and children enfranchised under subsection 109(1) and the illegitimate children removed from the band lists by protest under section 12(2) are included. Figures are not available, however, for the period prior to 1951 or with respect to the numbers of surviving first generation descendants of the women or of enfranchised families. For these groups, the analysis adopts the assumptions used by the government in deriving these estimates, even though, when applied to these bands, the assumptions produce very conservative results in some respects and unrealistically low results in others.

Madam Chairman, a summary of this analysis is set out in tabular form on page 15 of our brief. I do not propose to read the table, but rather to highlight one or two of the facts shown in it. I would ask that the table, and three notes thereto, form part of the record.

**Hon. Senators:** Agreed.

*[Traduction]*

Les neuf bandes qui composent le Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves ont analysé les effets que la réintégration unilatérale de personnes au sein de leurs bandes entraînerait sur leurs effectifs, la population et l'administration de la réserve. Pour la période qui suit l'année 1951, l'analyse est fondée sur les registres des bandes qui renferment le nom des femmes ayant épousé une personne n'appartenant pas à la bande, et celui de leurs enfants qui ont été émancipés par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 109(2) de la Loi sur les Indiens.

De la même façon, le nombre d'adultes et d'enfants émancipés en vertu du paragraphe 109(1) ainsi que les enfants illégitimes dont le nom a été retranché de la liste des bandes à la suite d'une protestation formulée en vertu du paragraphe 12(2) figurent dans ses registres. Toutefois, on ne possède aucune donnée pour la période qui précède l'année 1951 ou qui porte sur le nombre de descendants survivants de la première génération des femmes ou de familles émancipées. Pour ces groupes, on a adopté les hypothèses que le gouvernement a utilisées pour arriver à ces prévisions même si, lorsqu'elles sont appliquées à ces bandes, elles aboutissent à des résultats très prudents dans certains cas, et beaucoup trop faibles dans d'autres.

Madame le président, vous trouverez un résumé de cette analyse, sous forme de tableau, à la page 15 de notre mémoire. Je n'ai pas l'intention de faire la lecture du tableau. Je veux plutôt faire ressortir un ou deux points qui figurent sur celui-ci. Je demanderais que tout le tableau et les trois notes qui l'accompagnent soient versés au dossier.

**Des voix:** D'accord.

[Text]

[Traduction]

Name of Band	Unilateral Reinstatement to Membership (1)		Potential Increase in Reserve Population (1)(2)		Potential New Electors (1)(3)	
	No. of Persons	Increase	No. of Persons	Increase	No. of Persons	Increase
Driftpile	153	19%	262	61%	124	70%
Duncan	12	19%	22	52%	11	42%
Grouard	Insufficient Information Available					
Horse Lake	57	31%	98	82%	46	118%
Sawridge	51	134%	81	426%	41	410%
Sturgeon Lake	126	14%	264	44%	114	51%
Sucker Creek	136	20%	292	97%	126	101%
Swan River	103	38%	182	135%	85	152%
Whitefish Lake	110	16%	205	43%	94	55%

Note (1) These figures assume that the courts, through the Charter, will not expand the class of persons eligible for reinstatement. This assumption may well be ill-founded. As stated by Mr. Crombie in his Executive Summary to Cabinet:

"It is possible that denial of band membership for the children of persons regaining such membership, by a band controlling its own membership, could be construed by the courts to be a 'continuing effect' of past discrimination and therefore in contravention of the Charter."

Clearly such a challenge could not be prevented by clause 16 of the Bill.

Mr. Crombie's opinion is substantiated by other independent legal counsel. If the class is expanded, the above figures would dramatically increase.

Note (2) (Residence) These numbers assume that all persons who have a right to return to the reserve will in fact do so. If the ratio between new members who choose to return to the reserve and those who continue to live off the reserve is the same as the existing ratio between current band members living on and off the reserve, these figures will be as follows:

Driftpile	33%
Duncan	36%
Horse Lake	54%
Sawridge	213%
Sturgeon Lake	30%
Sucker Creek	43%
Swan River	68%
Whitefish Lake	30%

Note (3) (Electors) These figures assume that all new members who are over the age of 21 years will return to live on the reserve. If the ratio between potential new electors who choose to live on the reserve and those who remain off the reserve is the same as the current ratio between band members living on and off the reserve, these figures become:

Driftpile	38%
Duncan	27%
Horse Lake	77%
Sawridge	210%
Sturgeon Lake	35%
Sucker Creek	44%
Swan River	76%
Whitefish Lake	38%

[Text]

[Traduction]

Nom de la bande	Intégration unilatérale au sein de la bande		Hausse éventuelle de la population de la réserve (1)(2)		Hausse éventuelle du nombre d'électeurs (1)(3)	
	Nombre de personnes	Hausses de pourcentage	Nombre de personnes	Hausses de pourcentage	Nombre de personnes	Hausses de pourcentage
Driftpile	153	19	262	61	124	70
Duncan	12	19	22	52	11	42
Grouard			Données insuffisantes			
Horse Lake	57	31	98	82	46	118
Sawridge	51	134	81	426	41	410
Sturgeon Lake	126	14	264	44	114	51
Sucker Creek	136	20	292	97	126	101
Swan River	103	38	182	135	85	152
Whitefish Lake	110	16	205	43	94	55

Nota (1) Ces chiffres supposent que les tribunaux n'augmenteront pas le nombre de personnes ayant le droit d'être admises au sein de la bande. Il se peut que cette hypothèse ne soit pas fondée, comme l'a déclaré M. Crombie, dans son résumé au Cabinet:

«Il est possible que le refus d'une bande régissant ses propres effectifs d'admettre au sein de la bande les enfants dont les parents sont réintégrés dans leurs droits soit interprété par les tribunaux comme faisant suite à une discrimination passée et donc à l'encontre de la Charte».

Il est clair que l'article 16 du projet de loi ne pourrait empêcher une telle situation.

D'autres avocats ont établi le bien-fondé de l'opinion de M. Crombie. Si le nombre de personnes était augmenté, les chiffres figurant plus haut connaîtront une hausse sensible.

Nota (2) (Lieu de résidence) Ces chiffres supposent que toutes les personnes ayant le droit de retourner vivre dans la réserve passeront à l'acte. Si le pourcentage des nouveaux membres qui choisissent de retourner vivre dans la réserve est proportionnel au pourcentage actuel de membres qui s'installent à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve, ces chiffres seront alors les suivants:

Driftpile	33 %
Duncan	36 %
Horse Lake	54 %
Sawridge	213 %
Sturgeon Lake	30 %
Sucker Creek	43 %
Swan River	68 %
Whitefish Lake	30 %

Nota (3) (Électeurs) Ces chiffres supposent que tous les nouveaux membres de vingt-et-un an retourneront vivre sur la réserve. Si le pourcentage des nouveaux électeurs qui choisissent de retourner vivre dans la réserve est proportionnel au pourcentage actuel des membres de la bande qui s'installent à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve, ces chiffres deviennent:

Driftpile	38 %
Duncan	27 %
Horse Lake	77 %
Sawridge	210 %
Sturgeon Lake	35 %
Sucker Creek	44 %
Swan River	76 %
Whitefish Lake	38 %



## [Text]

The table has three main columns. The left-hand column, entitled "Unilateral Reinstatement to Membership" is subdivided into columns showing number of persons and percentage increase. The middle column shows the potential increase in reserve population, with the subcolumns; and the right-hand column shows potential increase in new electors.

Looking at the first item, those are the nine bands in the Lesser Slave Lake Regional Council, listed in alphabetical order. Reading across, for the Driftpile Band, which is the first one in the table, we can see that unilateral reinstatement to membership will result in 153 new band members, or a percentage increase of 19 per cent. Those people potentially will result in an increase in reserve population of 262 persons or 61 per cent, and a potential increase in the electors of the band of 124 persons or 70 per cent increase over the current numbers of electors.

Skipping down to the Horse Lake area, we see a potential increase in band membership of 31 per cent, in reserve population of 82 per cent and in the number of electors of 118 per cent.

Lastly, for the Sawridge Band, immediately below that one, it shows a unilateral reinstatement to membership of 134 per cent, with a potential increase in reserve population of 426 per cent, and a potential increase in the current number of electors of 410 per cent.

Extreme positions have been taken suggesting that all reinstated persons should become electors whether or not they move to the reserve. It is apparent from the above table that this would result, in many cases, in a total shift of control away from those persons whose homes and livelihood depend on the reserve.

If I may speak to the first note to the table, it applies to all three columns in the table. It refers to the assumption that the courts will not expand the class of persons eligible for reinstatement to band membership. This assumption may well be ill founded, as stated by Mr. Crombie in his executive summary to Cabinet:

It is possible that denial of band membership for the children of persons regaining such membership, by a band controlling its own membership, could be construed by the courts to be a "continuing effect" of past discrimination and therefore in contravention of the Charter.

Clearly, Madam Chairman, such a challenge could not be prevented by clause 16 of the bill.

Note 2 deals with the column on residence and restates the percentage figures in that column, on the assumption that the new members return to live on the reserve in the same proportions in which current band members move on or off the reserve.

Note 3 presents the same recalculation with respect to electors.

On re-examination of our figures in the table, we found that we had omitted one category of reinstated persons. Accord-

## [Traduction]

Le tableau comporte trois colonnes. La colonne de gauche intitulée «Réintégration unilatérale au sein de la bande» est subdivisée à son tour en colonnes qui indiquent le nombre de personnes et les hausses de pourcentage. La colonne du milieu, est subdivisée à son tour en colonnes, illustre la hausse éventuelle de la population de la réserve tandis que la colonne de droite illustre la hausse éventuelle du nombre d'électeurs.

Commençons par le premier qui donne la liste, par ordre alphabétique, des neuf bandes qui composent le Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves. En ce qui concerne la bande Driftpile, qui vient en tête de la liste, on peut voir que 153 nouveaux membres seront admis au sein de la bande par suite de la réintégration unilatérale, ce qui représente une augmentation de 19p. 100. La population de la réserve augmentera, par conséquent, de 262 personnes, soit 61p. 100, tandis que le nombre d'électeurs de la bande augmentera de 124 personnes, soit 70p. 100, par rapport au nombre actuel d'électeurs.

En ce qui concerne la région de Horse Lake, les effectifs de la bande risque d'augmenter de 31p. 100, la population de la réserve de 82p. 100, et le nombre d'électeurs de 118p. 100.

Enfin, en ce qui concerne la bande Sawridge, la réintégration unilatérale aura pour effet d'augmenter les effectifs de 134p. 100, la population de la réserve de 426p. 100, et le nombre d'électeurs de 410p. 100.

Certains ont proposé, à l'extrême, que l'on confère le droit de vote aux personnes réintégrées, qu'elles s'installent ou non dans la réserve. Il est évident, d'après ce tableau, que cela aurait pour effet, dans bon nombre de cas, d'enlever toute maîtrise de la situation aux personnes qui dépendent de celles-ci.

Le premier nota du tableau s'applique aux trois colonnes du tableau. Il porte sur l'hypothèse que les tribunaux n'augmenteront pas le nombre de personnes ayant le droit d'être admises au sein de la bande. Il se peut que cette hypothèse ne soit pas fondée, comme l'a déclaré M. Crombie, dans son résumé au Cabinet:

Il est possible que le refus d'une bande régissant ses propres effectifs d'admettre au sein de la bande les enfants dont les parents sont réintégrés dans leurs droits, soit interprété par les tribunaux comme faisant suite à une discrimination passée et donc à l'encontre de la Charte.

Il est clair, madame le président, que l'article 16 du projet de loi ne pourrait empêcher une telle situation.

Le nota (2) porte sur la colonne ayant trait au lieu de résidence et reprend les chiffres qui figurent dans celle-ci, en ce fondant sur l'hypothèse que le pourcentage de membres qui retourneront vivre dans la réserve soit proportionnel au pourcentage des membres actuels qui s'installent à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve.

Le nota (3) présente les mêmes calculs pour les électeurs.

En réexaminant les données du tableau, nous avons découvert que nous avions omis un groupe de personnes réintégrées

*[Text]*

ingly most of the numbers in the table have increased as a result of this recalculation. We will make available to members of the committee, following our presentation, a revised table, together with the assumptions used in our calculations and the detailed calculations for each band whose figures are summarized in the table.

I would like to emphasize that the pre-1951 numbers are estimates. No accurate records exist in the band offices. To arrive at numbers for the pre-1951 period, we have extrapolated from the actual numbers of people, the actual records of people, from the post-1951 period, and we have used the assumptions that the minister and his staff used in coming up with their estimates of the total numbers of persons to be affected. Those numbers were included in annex E to the memorandum to which I referred earlier.

Annex E reveals that the government assumes that the number of pre-1951 deletions from the band list was only approximately one-fifth of the numbers post-1951, and, to be conservative, we have adopted this assumption. However, we believe it to be unrealistically low, at least as it relates to the bands in the Lesser Slave Lake Indian Regional Council. For instance, for the Sawridge Band, of which Chief Walter Twinn is the Chief, those assumptions show that only six persons pre-1951 have been deleted from the band records. In fact, the band records show, incomplete as they are, that in the year 1943, 12 persons were removed from the band records. I point that out to the committee for the purpose of trying to indicate that we believe that the numbers in the table, as high as they seem to be, are probably very conservative, and, in actual fact, are probably very low.

In addition, in trying to determine the number of dependents of people who directly lost status, we adopted the minister's assumption that post-1951 there were 2.7 children per Indian family, and prior to 1951 there were 3.3 children per Indian family. Again, the older band members believe that those numbers are unrealistically low, that typically the Indian families, at least in past years, have been much higher than that.

Perhaps I may continue at paragraph 29 of our brief. The government has assumed that only 10 per cent to 20 per cent of those eligible will actually return to the reserves. Mr. Lahey, one of Mr. Crombie's assistants, testified before the Commons committee that this assumption was founded in part on the belief that on average women who married non-Indians enjoy a higher standard of living than other natives. Again, averages can be misleading. The bands in the Lesser Slave Lake Indian Regional Council, which have enjoyed the social and economic success referred to earlier, can anticipate a much higher rate of return than the government estimates.

The only response provided by the minister to the difficulties that will be experienced by the high impact bands is the proposal to repeal section 112 of the Indian Act—that is the sec-

*[Traduction]*

dans leurs droits. Par conséquent, la plupart des chiffres du tableau ont été rajustés à la hausse à la suite de ce nouveau calcul. Nous remettrons aux membres du Comité, à la fin de notre exposé, un tableau révisé, accompagné des hypothèses utilisées pour nos calculs ainsi que les calculs détaillés pour chacune des bandes, dont les données sont résumées dans le tableau.

Je voudrais ajouter que les chiffres s'appliquant à la période qui précède l'année 1951 ne sont que des prévisions. Il n'existe aucun registre précis à cet égard dans les bureaux des bandes. Pour arriver à ce calcul, nous avons extrapolé en nous fondant sur le nombre réel de personnes depuis la période qui suit 1951, et nous avons utilisé les hypothèses que le ministre et son personnel avaient employées pour effectuer leurs calculs du nombre total de personnes qui seraient touchées. Ces chiffres sont inclus à l'annexe E du mémoire auquel j'ai fait allusion plus tôt.

L'annexe E révèle que, d'après le gouvernement, le nombre de personnes retranchées de la liste de bande avant 1951 ne représenterait qu'un cinquième environ du nombre de personnes dont le nom a été rayé après 1951. Pour être prudents, nous avons adopté cette hypothèse. Toutefois, nous croyons que ces chiffres sont beaucoup trop faibles, du moins en ce qui concerne les bandes du Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves. Par exemple, pour la bande Sawridge, dirigée par le chef Walter Twinn, ces hypothèses démontrent que six personnes seulement ont été retranchées des dossiers de la bande avant 1951. En fait, les dossiers de la bande, aussi incomplets soient-ils, montrent qu'en 1943, 12 personnes ont été retranchées des dossiers. Je tiens à signaler cela au comité pour lui indiquer que nous croyons que les chiffres du tableau, aussi élevés puissent-ils être, sont probablement très prudents et, en fait, beaucoup trop faibles.

En outre, pour essayer de déterminer le nombre de personnes à charge qui ont directement perdu leur statut, nous avons adopté l'hypothèse du ministre voulant qu'après 1951, il y avait 2,7 enfants par famille alors qu'avant 1951, il y en avait 3,3. Encore une fois, d'après les aînés, ces chiffres sont beaucoup trop faibles et les familles indiennes, du moins au cours des dernières années, ont eu beaucoup plus d'enfants que cela.

Je pourrais peut-être passer au paragraphe 29 de notre mémoire. Le gouvernement a présumé que seulement 10 à 20 p. 100 des personnes admissibles retourneront en fait dans les réserves. M. Lahey, un des adjoints de M. Crombie, a témoigné devant le Comité de la Chambre des communes, déclarant que cette hypothèse était fondée en partie sur l'opinion qu'en moyenne, les femmes ayant épousé des non-Indiens jouissent d'un niveau de vie plus élevé que d'autres autochtones. Encore une fois, les moyennes peuvent nous induire en erreur. Les bandes faisant partie du Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves, qui jouissent des conditions socio-économiques avantageuses mentionnées précédemment, peuvent s'attendre à un taux de retour beaucoup plus élevé que ne l'indiquent les prévisions du gouvernement.

La seule réaction du Ministre aux difficultés qu'éprouveront les bandes qui en subiront le plus les conséquences est la proposition d'abroger l'article 112 de la Loi sur les Indiens - c'est-à-



*[Text]*

tion in the current act which allows whole bands to enfranchise—and also to repeal the provisions which permit a distribution of band funds to individual band members who become enfranchised. The minister has stated that this is to prevent individuals from applying for status and membership simply to re-enfranchise and cash in their per capita share of band funds. While we welcome the minister's recognition of the difficulties that the bill would impose on high impact bands, the proposed solution is, in our view, an unnecessarily Draconian reaction to the problems that will be created by the bill.

If I may turn then, Madam Chairman, to some potential illegalities of Bill C 31. It is clear that some bands suffer a much more serious impact from the proposed mandatory reinstatement to band membership than is suggested by Mr. Crombie's estimates which are based on the average impact across the country. We refer in this presentation to these bands as "high impact" bands.

The unilateral reinstatement to band membership of 22,000 persons has been justified on the assumption that the impact on Indian bands will not be sufficient to upset the equilibrium referred to by Mr. Crombie. Indeed, an increase in band membership of any band that does not materially exceed 7.5 per cent, the average increase predicted by the minister, may not be sufficient to upset that equilibrium. Increases of the magnitude likely to be experienced by the bands in the Lesser Slave Lake Indian Regional Council, however, will be devastating. The social and political fabric which has enabled these bands to achieve the successes referred to above would almost certainly be destroyed. These and other high impact bands will be unable to function, and may shortly cease to exist.

The Government of Canada has committed itself to the preservation—not the destruction—of Indian culture. Cultural survival of native and aboriginal peoples is the cornerstone of section 25 of the Charter of Rights and Freedoms, and sections 35 and 37 of the Constitution. As Indians do not constitute a single homogeneous group across the country, these sections recognize the existing cultural diversification among Indian bands. In its rush to correct past injustices, Parliament must ensure that its actions will not jeopardize the survival of any Indian community.

If the bill is not amended to permit high impact bands to avoid the consequences referred to above, they will be forced to defend their right of survival through the courts. We have been advised that they are likely to succeed. In its broadest concept, the Constitution, including the Charter of Rights and Freedoms, exists to guard against unjustifiable inequalities. In its efforts to grant equal protection of the law to the individual, the bill overlooks the fact that the Charter also protects collective rights and freedoms, particularly where they impact upon cultural identity and survival. In rectifying injustices done to individuals—in other words, Indians who have been unjustly deprived of Indian status—the courts will not permit the rights

*[Traduction]*

dire l'article de la loi actuelle qui permet à des bandes entières de s'émanciper - et d'abroger également les dispositions qui permettent de distribuer des fonds de bande à des membres qui se sont émancipés. Le Ministre a déclaré que cette mesure vise à éviter que des personnes demandent le statut d'Indien et le droit d'appartenir à une bande, simplement pour s'émanciper de nouveau et encaisser leur part des fonds de la bande. Bien que nous soyons heureux que le Ministre reconnaisse les difficultés que le projet de loi créerait pour les bandes qui en subiront le plus les conséquences, la solution proposée est à notre avis une réaction trop draconienne à ces difficultés.

Si vous me le permettez, madame le président, je passerai maintenant à certaines illégalités que risque d'entraîner le projet de loi C-31. Il est évident que les conséquences pour certaines bandes du projet de réintégration obligatoire de membres dans leur bande, sont beaucoup plus graves que ne le laissent entendre les prévisions de M. Crombie, lesquelles sont fondées sur des moyennes pour l'ensemble du pays. Dans notre exposé, nous classons ces bandes parmi celles qui subissent le plus les conséquences de cette réintégration.

On a invoqué la réintégration unilatérale de 22 000 membres dans leur bande parce que l'on présumait que ses répercussions sur les bandes indiennes ne seraient pas assez graves pour bouleverser l'équilibre auquel M. Crombie a fait allusion. En fait, une augmentation des membres de toute bande ne dépassant pas essentiellement 7,5 p. 100, soit l'augmentation moyenne prévue par le Ministre, ne suffit peut-être pas à bouleverser cet équilibre, mais les augmentations importantes que connaîtront probablement les bandes faisant partie du Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves seront catastrophiques. La trame sociale et politique qui a permis à ces bandes d'obtenir les succès mentionnés précédemment serait presque certainement détruite. Ces bandes et d'autres, qui subiront le plus les conséquences de la réintégration, ne seront plus en mesure de fonctionner, et risquent sous peu de disparaître.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à préserver - non à détruire - la culture indienne. La survie culturelle des peuples autochtones est la pierre angulaire de l'article 25 de la Charte des droits et libertés, de même que des articles 35 et 37 de la Constitution. Comme les Indiens ne constituent pas un seul groupe homogène dans tout le pays, ces articles reconnaissent actuellement la diversité culturelle des bandes indiennes. Dans sa hâte de corriger les injustices passées le Parlement doit s'assurer que les mesures qu'il prendra ne menaceront pas la survie de quelque collectivité indienne que ce soit.

Si le projet de loi n'est pas modifié de façon à permettre aux bandes qui subiront le plus les conséquences de la réintégration d'éviter les répercussions précitées, elles seront forcées de défendre leur droit à la survie devant les tribunaux. On nous a avisés qu'elles gagneraient probablement leur procès. Dans son sens le plus vaste, la Constitution, y compris la Charte des droits et libertés, vise à protéger les citoyens contre des inégalités injustifiables. Dans ses efforts pour accorder à chacun la protection égale prévue dans la loi, le projet de loi néglige le fait que la Charte protège également les libertés et les droits collectifs, notamment lorsqu'ils ont une incidence sur l'identité et la survie culturelles. En corrigeant les injustices faites à des personnes - en d'autres termes, aux Indiens qui ont été privés



[Text]

of collectivities—in other words, the high impact bands—to be destroyed.

Madam Chairman, we have inserted in the back of our brief the text of section 35 of the Constitution. Rather than go through that, I would like to have that treated as read.

## PART II

### RIGHTS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA

35.(1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

(3) For greater certainty, in s.s. (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

(4) Notwithstanding any other provisions of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

We have set out in paragraphs 35 through 38 of our brief our analysis of section 35 of the Constitution and what we believe would be a violation of section 35 of the Constitution due to the unequal application of this bill to Indian bands across the country.

I would like to turn then, Madam Chairman, to what we would offer to the committee as a proposed solution. Continuing at paragraph 39 of our brief: The constitutional impediment can be avoided by removing from Bill C 31 the concept of unilateral reinstatement of band membership a position taken by many of the Indian groups who have appeared before this committee, and one which we strongly support. If the committee will not accept this solution, the potentially devastating effects on high impact bands and the constitutional impediment can still be avoided with some relatively minor adjustments to Bill C 31 without materially affecting the bill's primary thrust of ending discrimination and rectifying past injustices. Simply stated, any band for whom the potential influx of members, reserve inhabitants or electors is likely to exceed a threshold would be permitted to control reinstatement to membership of the band provided the band accepts prescribed conditions. These conditions would be designed to ensure that membership determination would be made in accordance with principles of fairness and equity, without discrimination on the basis of sex.

Specifically, we would propose that the bill be revised to provide the following:

(a) establish three criteria for identifying a high impact band, viz: potential influx of new members; potential

[Traduction]

injustement de leur statut - les tribunaux ne permettraient pas l'anéantissement des droits de collectivités - en d'autres termes, de bandes qui subiront le plus les conséquences de la réintégration.

Madame le président, nous avons inséré à l'endos de notre mémoire le texte de l'article 35 de la Constitution. Au lieu d'en faire la lecture, je voudrais qu'on considère qu'il a été lu.

## PARTIE II

### DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

35.(1) Les droits existants - ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits -ancestraux ou issus de traités - visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Les paragraphes 35 à 38 de notre mémoire sont une analyse de l'article 35 de la Constitution et des points qui, à notre avis, constitueraient une violation de cet article, en raison de l'application inégale du projet de loi aux bandes indiennes du pays.

Je voudrais maintenant passer, madame le président, à la solution que nous proposons au Comité. Je poursuis en citant le paragraphe 39 de notre mémoire: On peut éviter l'impasse constitutionnelle en supprimant du projet de loi C-31 le principe de la réintégration unilatérale de membres dans leur bande, position qui a été adoptée par de nombreux groupes indiens ayant comparu devant le Comité, et à laquelle nous souscrivons d'emblée. Si le Comité n'accepte pas cette solution, on peut tout de même éviter l'impasse constitutionnelle et les répercussions éventuellement désastreuses pour les bandes, en apportant quelques modifications relativement mineures au projet de loi C-31, sans nuire à son intention principale, soit de mettre un terme à la discrimination et de corriger les injustices passées. En termes simples, toute bande dont l'afflux éventuel de nouveaux membres, dont le nombre d'habitants de la réserve ou dont le nombre d'électeurs est susceptible de dépasser un seuil donné aurait le droit de réglementer la réintégration de personnes dans la bande, pourvu qu'elle accepte les conditions prescrites. Ces conditions viseraient à assurer que la détermination des membres se ferait conformément aux principes de la justice et de l'équité, sans discrimination fondée sur le sexe.

Plus précisément, nous proposons que le projet de loi soit révisé de façon à:

a) établir trois critères permettant de définir une bande subissant le plus de conséquences, c'est-à-dire: l'afflux éventuel de nouveaux membres; l'augmentation éventuelle

*[Text]*

increase in reserve population; and potential increase in electors;

(b) provide that a band would qualify as a high impact band if the potential increase in any of these criteria exceeds 20 per cent and if the band meets the other conditions referred to below.

Stopping there, Madam Chairman, the 20 per cent figure is almost three times the national average predicted by Mr. Crombie.

(c) establish a category of associate band membership with the following attributes:

(i) all persons regaining status as an Indian under the Bill (including first generation descendants) would become associate members of the high impact band;

(ii) these persons would thus be afforded an identity with a particular band;

(iii) associate membership would be the first step in achieving full band membership;

(iv) associate members would be entitled to apply for full band membership and be granted a hearing;

(v) a band would be required to consider all applications on the basis of the written membership code referred to below; and

(vi) associate members would not be entitled to other benefits of band membership until they are admitted as full band members; and

(d) to qualify as a high impact band, the electors of the band must have a written membership code that complies with the principles of fairness and equity without discrimination on the basis of sex; this would permit bands to establish guidelines for admission to membership based upon such matters as the applicant's Indian descent, connection with community, cultural affinity with the band, commitment to the traditions of the band as well as the needs of the applicant and the resources of the band community.

In summary, Madam Chairman, the flaw that we have identified in the bill is that it treats Canada's Indian population as one homogeneous mass. That assumption is clearly not accurate. However, the flaw may be easily remedied without materially affecting the bill's primary thrust, which is to ensure the survival of the unique bands such as those described above.

I would again like to address the committee, Madame Chairman, on the costs of Bill C 31 to the Government of Canada. The minister has stated that he will seek funding of \$295 million for the cost of implementing the measures in Bill

*[Traduction]*

de la population de la réserve; et l'augmentatin éventuelle du nombre d'électeurs;

b) prévoir qu'une bande serait classée dans la catégorie des bandes subissant le plus de conséquences si l'augmentation éventuelle prévue dans l'un de ces critères dépasse 20p. 100 et si la bande répond aux autres conditions mentionnées ci-dessous.

Soit dit en passant, madame le président, ce taux de 20p. 100 représente près de trois fois la moyenne nationale prédite par M. Crombie.

c) établir une catégorie de membres associés de la bande, possédant les qualités suivantes:

(i) toutes les personnes retrouvant le statut d'Indien aux termes du projet de loi (y compris les descendants de la première génération) deviendraient des membres associés de la bande subissant le plus de conséquences;

(ii) ces personnes auraient donc droit à une identité au sein d'une bande précise;

(iii) la qualité de membre associé constituerait la première étape vers celle de membre à part entière;

(iv) les membres associés auraient le droit de demander à devenir membres à part entière et à être entendus;

(v) une bande serait tenue d'étudier toutes les demandes, compte tenu du code d'adhésion écrit ci-dessous; et

(vi) les membres associés n'auraient pas droit aux autres avantages conférés aux membres de la bande tant qu'ils ne seraient pas devenus membres à part entière; et

(d) pour faire en sorte qu'une bande se qualifie à titre de bande subissant le plus de conséquences, les électeurs de cette bande possèdent un code d'adhésion écrit qui respecte les principes de justice et d'équité, sans discrimination fondée sur le sexe; cela permettrait aux bandes d'établir des lignes directrices en vue de l'adhésion à une bande, compte tenu de la descendance indienne du requérant, de son lien avec la collectivité, de ses affinités culturelles avec la bande, de son engagement à respecter les traditions de la bande, de même que des besoins du requérant et des ressources de la bande.

En résumé, madame le président, la lacune que nous avons cernée dans le projet de loi, c'est que ce dernier considère la population indienne du Canada comme un groupe homogène, jugement de toute évidence erroné. Toutefois, on peut facilement combler cette lacune sans modifier essentiellement l'intention principale du projet de loi, qui est d'assurer la survie des bandes exceptionnelles comme celles décrites précédemment.

Madame le président, je voudrais encore une fois entretenir le Comité des coûts du projet de loi C-31 pour le gouvernement du Canada. Le Ministre a déclaré qu'il demandera des fonds de 295 millions de dollars pour payer, au cours des cinq pre-



*[Text]*

C 31 in the first five years. The minister has repeatedly assured the Indian people that the government will provide sufficient additional funds to ensure that the burden of absorbing additional band members and reserve population will not be borne by the existing bands. Mr. Crombie has reiterated his undertaking to the Commons committee, but has stated that it is not possible at this time to determine the amount of additional funding that will be required. He has undertaken to seek additional financial approval for these amounts as they become known.

We believe that the magnitude of these undetermined costs may be several times the \$295 million for which funding approval is to be sought. This conclusion is based, in part, upon an extrapolation of the expenditures by the Department of Indian Affairs and Northern Development during the fiscal year 1984/85 in respect of the nine bands comprising the Lesser Slave Lake Indian Regional Council. These expenditures, during the fiscal year 1984/85, totalled \$15.9 million. Assuming that the ratio between expenditures in respect of Indians living on the reserve to Indians living off the reserve is the same as shown in Annex B to Mr. Crombie's cabinet memo, this was equivalent to an expenditure of \$6,787 per Indian living on-reserve and \$805 per Indian living-off reserve for the 1984/85 fiscal year. Accepting the minister's assumption that no more than 14,000 Indians return to the reserve, these figures would indicate that the annual cost of the Bill C-31 program would be in excess of \$136 million or, over a five year period, in excess of \$684 million. If we add to that the one-time per capita cost of establishing an individual on the reserve, as estimated again by the minister, of \$12,108 per person, the total cost of the program over five years becomes \$854 million.

If, however, the proportion of reinstated Indians living on the reserves to those living off the reserves is the same as the equivalent proportion for existing band members in the Lesser Slave Lake Indian Regional Council, apparently about 60 per cent of whom live on the reserve, the total annual cost to the government becomes approximately \$290 million and the cost over five years becomes in excess of \$1.929 billion.

None of the above figures includes any amounts for health care and welfare, central and regional administration costs or the purchase of additional land.

It may be seen from the foregoing, that the cost to the government of maintaining an Indian on the reserve is approximately 8.5 times the cost of maintaining an Indian off the reserve. It follows, therefore, that whatever the cost of the program to the government, it will be substantially reduced by the elimination of the unilateral reinstatement to band membership.

In addition to the foregoing, there are many costs associated with residence on the reserve that are borne by the bands themselves out of their own funds. To the extent that the influx

*[Traduction]*

mières années, les frais d'application des mesures énoncées dans le projet de loi C-31. Le Ministre a assuré maintes fois la population indienne que le gouvernement engagera suffisamment de fonds supplémentaires pour assurer que le fardeau de l'absorption des membres supplémentaires dans les bandes et les réserves ne sera pas assumé par les bandes actuelles. M. Crombie a réitéré son engagement devant le Comité de la Chambre des communes, mais a déclaré qu'il est impossible pour l'instant de déterminer la somme supplémentaire qui sera nécessaire. Il s'est engagé à demander l'approbation de ces fonds supplémentaires lorsqu'on en connaîtra le montant.

Nous estimons que ces coûts indéterminés risquent d'être plusieurs fois supérieurs à la somme de 295 millions de dollars qu'on veut faire approuver. Cette conclusion est basée en partie sur une extrapolation faite à partir des dépenses engagées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pendant l'année financière 1984-1985, à l'égard des neuf bandes qui composent le Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves, dépenses qui ont alors totalisé 15,9 millions de dollars. Si l'on présume que le ratio des dépenses engagées à l'égard des Indiens habitant une réserve et de celles engagées pour ceux qui habitent à l'extérieur est identique à celui qui est indiqué à l'Annexe B de la note de M. Crombie au Cabinet, ce ratio équivaut à une dépense pour l'année financière 1984-1985, de 6 787 \$ par Indien habitant une réserve, et de 805 \$ par Indien habitant à l'extérieur. Si l'on accepte l'hypothèse du Ministre qu'au plus 14 000 Indiens retourneront dans les réserves, ces chiffres indiqueraient que le coût annuel du programme prévu dans le projet de loi C-31 dépasserait 136 millions de dollars par année, ou 684 millions de dollars par cinq ans. Si nous y ajoutons le coût non récurrent d'établissement d'une personne dans une réserve, qui représente 12 108 \$ par personne, encore selon les estimations du Ministre, le coût total du programme s'élève donc à 854 millions de dollars sur cinq ans.

Si, toutefois, la proportion d'Indiens réintégrés qui habitent dans une réserve et celle des Indiens habitant à l'extérieur est identique à la proportion équivalente des membres actuels des bandes composant le Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves, dont apparemment 60 p. 100 vivent dans la réserve, le coût total, pour le gouvernement, s'élève à environ 290 millions de dollars par année et à plus de 1 929 milliards de dollars sur cinq ans.

Aucun de ces chiffres ne comprend les sommes nécessaires aux soins de santé et du bien-être, aux frais d'administration centrale et régionale ou à l'achat de terres supplémentaires.

D'après les chiffres qui précèdent, on peut constater que le coût, pour le gouvernement, d'un Indien vivant dans une réserve est d'environ 8,5 fois supérieur à celui d'un Indien hors réserve. Il s'ensuit donc que, quel que soit le coût du programme pour le gouvernement, il sera considérablement réduit si l'on supprime le principe de la réintégration unilatérale de membres dans leur bande.

En outre, les bandes mêmes assument de nombreux frais de résidence dans la réserve et ce, en puisant dans leurs propres deniers. Si l'on considère que l'arrivée de nouveaux membres



*[Text]*

of new members strains these funds, the government will be forced to incur these expenditures itself.

I would now ask Ms. Twinn if she would continue.

**Ms. Twinn:** Releases published by the government and explanations of the impact of the bill given by Mr. Crombie indicate that first generation descendants of persons who directly lost their Indian status due to the inequities in the act will only be entitled under the bill to automatic registration on the Indian Register. During a two-year transitional period in which bands may take control of their own membership, these descendants will not be unilaterally given band membership by the government. Admission to band membership of these descendants is to be determined by bands which assume control over their membership by establishing written membership rules and following the other procedures set out in section 10 of the bill. Unless the distinction between these first generation descendants and those who directly lost status is to be meaningful, it follows that in appropriate circumstances, bands must have the right to establish membership rules which would have the effect of denying membership to some of these first generation descendants. In Mr. Crombie's words:

If I simply legislate that the first-generation descendants are automatically band members, without them going through a process whereby the band decides, then I think it would be dishonest to say we are supporting the principle of band control of band membership. I think it would make a mockery out of band control of band membership.

Subsection 10(3) of the bill reads as follows:

(3) Membership rules established by a band under this section may not deprive any person of the right to have his name entered on the Band List for that band by reason only of a situation that existed or an action that was taken before the rules came into force.

The wording of this subsection creates an unnecessary ambiguity in interpreting the bill that has caused concern to some bands. The ambiguity results from the possibility that the "persons" referred to could include the first generation descendants. As that is clearly not the intention of the subsection, we would recommend that the section be amended by the insertion of the underlined words to read as follows:

(3) Membership rules established by a band under this section may not deprive any person of the right that such person would otherwise have under subsection 11(1) to have his name entered on the Band List for that band by reason only of a situation that existed or an action that was taken before the rules came into force.

On the issue of membership rules and by-laws and the minister's veto powers, we say a band may assume control of its own membership if it establishes membership rules in accordance with section 10 and if it so notifies the minister in writing and provides the minister with a copy of the membership rules for the band. Under subsection 10(6) the minister is only required to direct the Registrar to provide the band with a

*[Traduction]*

imposera de tels débours, le gouvernement sera forcé d'engager lui-même ces dépenses.

Je cède maintenant la parole à Mme Twinn si elle veut bien poursuivre.

**Mme Twinn:** Les communiqués du gouvernement et les explications des répercussions du projet de loi qu'a données M. Crombie laissent entendre que la première génération de descendants des personnes à qui les inégalités de la loi ont fait perdre leur statut d'Indiens auront droit uniquement de se faire inscrire automatiquement au Registre des Indiens. Durant la période transitoire de deux ans au cours de laquelle les bandes pourront décider de l'appartenance à leurs effectifs, ces descendants ne se verront pas unilatéralement reconnaître un droit d'appartenance par le gouvernement. Ce droit relève des bandes qui peuvent décider de l'appartenance à leurs effectifs et ce, en établissant des règles à cette fin tout en respectant les autres dispositions de l'article 10 du projet de loi. À moins que la distinction entre ces premières générations de descendants et ceux qui ont directement perdu leur statut d'Indiens ne tienne pas, il s'ensuit que lorsque les circonstances le permettent, les bandes doivent avoir le droit d'établir des règles d'appartenance à leurs effectifs qui auraient pour effet de dénier ce droit aux premiers. Comme le disait M. Crombie:

Si le gouvernement décrète simplement que les premières générations de descendants deviennent automatiquement membres de la bande, sans pour autant les assujettir au pouvoir décisionnel de celle-ci, je crois alors qu'il est malhonnête de dire que nous appuyons le principe suivant lequel la bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs. Ce serait de la pure dérision.

Le paragraphe 10(3) du projet de loi est ainsi libellé:

(3) Les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu du présent article ne peuvent priver quiconque du droit d'avoir son nom consigné dans la liste de la bande en raison uniquement d'un fait ou d'une mesure antérieurs à leur prise d'effet.

Eu égard à l'interprétation du projet de loi, le libellé de ce paragraphe crée une ambiguïté inutile qui inquiète certaines bandes. Elle vient du fait qu'il est possible que ce «quiconque» dont le paragraphe fait état puisse vouloir dire les premières générations de descendants. Comme une telle interprétation est tout à fait contraire à l'esprit du paragraphe, nous recommandons qu'il soit amendé en y insérant les termes soulignés suivants:

(3) Les règles d'appartenance fixées par une bande en vertu du présent article ne peuvent priver quiconque du droit, dont cette personne pourrait autrement se prévaloir en vertu du paragraphe 11(1), d'avoir son nom consigné dans la liste de la bande en raison uniquement d'un fait ou d'une mesure antérieurs à leur prise d'effet.

En ce qui a trait aux règles d'appartenance aux effectifs d'une bande aux statuts administratifs, et aux droits du Ministre d'imposer un veto, nous croyons qu'une bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs à condition d'établir des règles pertinentes en vertu de l'article 10, d'en aviser par écrit le Ministre et de lui en transmettre le texte. Le paragraphe 10(6) dispose que le Ministre n'est tenu que d'ordonner au registraire

*[Text]*

copy of the Band List, thereby permitting the band to assume control over its membership, if the membership rules comply with section 10. There is no provision for resolving a dispute where the minister feels that the membership rules do not so comply. Nor is there a provision preventing the Registrar from continuing to add names to the Band List while the band and the minister attempt to sort out their differences.

We would recommend that provisions be added to the bill after subsection 10(6) providing for an appeal to the courts by the band of the minister's refusal to accept its membership rules, with a moratorium on additions by the Registrar to the Band List until the dispute has been resolved. We have attached as an appendix to our brief suggested wording for new subsections 10(6.1), 10(6.2) and 10(6.3). I would ask that those be read in:

10(6.1) Upon receipt of any notice under subsection 10(5), the Registrar shall not thereafter add or delete any name to or from the Band List for that band unless the minister gives notice in writing to the band council of his decision that the membership rules do not comply with the conditions set out in subsection (1) and, in that event, the Registrar shall not add any name to the Band List for that band until the expiration of a period of six months after the minister has given notice of his decision in writing to the band council.

10(6.2) Within six months after the Minister has given notice to a band council under subsection 10(6.1), the band council may either

(a) give any further notice or notices to the Minister under subsection 10(5), or

(b) appeal the decision of the Minister to a court referred to in subsection 14.3(5)

and, in the event that an appeal is taken under this subsection from a decision of the Minister, the provisions of subsections 14.3(2), 14.3(3) and 14.3(4) shall apply as if references in subsection 14.3(4) to the Registrar were references to the Minister.

10(6.3) In the event that, within six months after the Minister has given notice to a band council under subsection 10(6.1) the band council gives any further notice to the Minister under subsection 10(5) and the Minister decides that the further membership rules for that band provided to the Minister pursuant to that subsection do not comply with the conditions set out in subsection (1), the Minister may refer his decision to a court referred to in subsection 14.3(5) and the provisions of subsections 14.3(2), 14.3(3) and 14.3(4) shall thereupon apply *mutatis mutandis* as if the Minister was a person taking an appeal under subsection 14.3(2) and as if references to the Registrar in subsection 14.3(4) were references to the Minister.

Subsection 82(2) of the existing act permits the minister to disallow any by-law made by the council of a band under sec-

*[Traduction]*

de transmettre à la bande une copie de la liste de bande, permettant ainsi à cette dernière de décider de l'appartenance à ses effectifs, à condition bien sûr que les règles d'appartenance soient conformes à l'article 10. Le paragraphe ne contient aucune disposition prévoyant le règlement de différends dans les cas où le Ministre estime que les règles d'appartenance ne sont pas conformes. Tout comme il n'existe pas non plus de disposition empêchant le registraire de continuer d'ajouter des noms à la liste de bande pendant que de leur côté la bande et le Ministre essaient de régler leurs problèmes.

Nous recommandons d'ajouter des dispositions au paragraphe 10(6) du projet de loi prévoyant un mécanisme d'appel aux tribunaux auquel pourrait recourir la bande lorsque le Ministre refuse d'accepter ses règles d'appartenance, mécanisme assorti d'un moratoire sur l'ajout de noms par le registraire à la liste de bande tant que le différend n'a pas été réglé. Nous avons joint en annexe de notre mémoire des projets d'alinéas 10(6.1) 2 et 3. J'aimerais qu'on les consigne au procès-verbal.

10(6.1) Sur réception de tout avis conforme au paragraphe 10(5), le registraire doit s'abstenir d'ajouter des noms à la liste de bande, ou d'en soustraire, tant que le Ministre n'aura pas avisé par écrit le conseil de bande que les règles d'appartenance ne sont pas conformes aux conditions établies au paragraphe (1), auquel cas le registraire ne doit pas ajouter de nouveaux noms à la liste de bande avant six mois suivant réception de l'avis du Ministre de sa décision donnée par écrit au conseil de bande.

10(6.2) Dans les six mois suivant remise de l'avis au conseil de bande de la décision du Ministre prise en vertu du paragraphe 10(6.1), le Conseil de bande peut:

a) donner un ou des avis ultérieurs au Ministre en vertu du paragraphe 10(5);

b) interjeter appel de la décision du Ministre auprès d'un tribunal décrit à l'alinéa 14.3(5)

et, dans le cas présent, les dispositions des sous-alinéas 14.3(2), 14.3(3) et 14.3(4) s'appliquent, permettant ainsi de substituer le terme Ministre au terme registraire décrit à l'alinéa 14.3(4).

10(6.3) Si, dans les six mois après que le Ministre a donné avis à un conseil de bande en vertu de l'alinéa 10(6.1), le conseil de bande donne un autre avis au Ministre en vertu du paragraphe 10(5) et que le Ministre décide que les nouvelles règles d'appartenance de cette bande qui lui ont été transmises en conformité de ce paragraphe ne respectent pas les conditions établies au paragraphe (1), le Ministre peut renvoyer sa décision à un tribunal décrit à l'alinéa 14.3(5) et les dispositions des alinéas 14.3(2), 14.3(3) et 14.3(4) s'appliquent comme si le Ministre était une personne interjetant appel aux termes de l'alinéa 14.3(2) et comme si le renvoi au registraire à l'alinéa 14.3(4) signifiait un renvoi au Ministre.

En vertu du paragraphe 82(2) de la Loi, le Ministre a le pouvoir d'annuler tout statut administratif établi par le conseil



## [Text]

tion 81. Section 13 of Bill C-31 proposes to amend section 81 of the act to permit band councils to make by-laws covering the following matters: the residence of band members and other persons on the reserve; to provide for the rights of spouses and children who reside with members of the band on the reserve with respect to any matter in relation to which the band council may make by-laws in respect of members of the band; authorize the minister to make payments from revenue moneys to persons whose names were deleted from the Indian Register and the Band List of the band pursuant to section 14.4.

Firstly, these suggested amendments are of little assistance in establishing band self-government in the absence of additional powers of enforcement. Bands have long been completely frustrated by the lack of adequate enforcement measures for breaches of their by-laws.

Secondly, it is anachronistic and inconsistent with the government's recognition of the right to self-determination of Indian bands to preserve a discretionary power of disallowance of by-laws validly made. We strongly urge that there be no power to disallow by-laws passed pursuant to either these new provisions or the existing provisions of section 81.

In the matter of distribution of band funds to reinstated and departing members, in recent years there have been distributions of very large sums of band funds to persons who have left these bands. In some cases, payments in excess of \$150,000 have been made to each member of enfranchised families.

Each payment to a departing band member reduces the funds available to the remaining members that may be used to provide for the future needs of the band. The capital of the band, and thus its earning power, is thereby diminished. To permit any person to regain band status without restoration of these funds will be very unfair to other band members. The by-law powers contained in section 81 should be further expanded to permit bands to determine whether payback is required as a condition of restoration of band membership.

Mr. Crombie has said in both the cabinet memo and his testimony before the Commons committee that returning band members would not be eligible for current distributions of band funds until the amount foregone equals the amount previously paid out, plus interest. However, the bill in its present form would only withhold distributions of capital funds derived from the sale of surrendered lands. All other distributions are not affected. Because bands rarely surrender lands for sale, this provision is virtually meaningless.

We have referred above to the proposed repeal of the provisions of the Indian Act dealing with the voluntary enfranchisement of bands. In order to deal with the possibility that reinstated members of a high impact band may seek

## [Traduction]

de bande en conformité de l'article 81. L'article 13 du projet de loi C-31 propose de modifier l'article 81 de la Loi pour permettre aux conseils de bande d'adopter des statuts administratifs concernant les questions suivantes: le droit de résidence dans la réserve des membres d'une bande et d'autres personnes; les droits des épouses et des enfants qui résident avec des membres de la bande dans la réserve eu égard à toute question pour laquelle le conseil peut établir des statuts administratifs concernant les membres de la bande; l'autorisation par le Ministre d'effectuer des versements prélevés sur les revenus des Indiens aux personnes dont le nom a été rayé du registre des Indiens et de la liste de la bande en vertu du paragraphe 14.4.

D'abord, je dois dire que ces projets d'amendements aident très peu la cause de l'autonomie politique des Indiens s'ils ne sont pas assortis de pouvoirs supplémentaires d'application. Les bandes sont privées depuis longtemps de mesures adéquates d'application de leurs statuts administratifs.

Deuxièmement, une telle mesure est anachronique et contraire à la reconnaissance par le gouvernement du droit à l'autonomie politique des bandes indiennes si ce dernier conserve un pouvoir discrétionnaire de désaveu des statuts administratifs qui sont valides. Nous sommes tout à fait d'avis que ce pouvoir de désaveu ne devrait pas être adopté ni en conformité de ces nouvelles dispositions, ni des dispositions actuelles de l'article 81.

En ce qui a trait à la répartition des deniers des bandes aux membres réintégrés et à ceux qui partent, je dois dire que ces dernières années, des sommes très importantes ont été remises à ces derniers. Dans certains cas, des versements de plus de 150 000 \$ ont été accordés à chacun des membres des familles émancipées.

Chacun de ces versements réduit les deniers dont disposent les membres qui restent et qui peuvent être utilisés pour pourvoir aux besoins futurs de la bande. Le capital de la bande, donc son pouvoir financier, s'en trouve diminué. Permettre à quiconque qui reprend son statut d'Indien sans verser de nouveau ces deniers sera très injuste pour les autres membres de la bande. Les pouvoirs conférés en vertu des statuts administratifs que prévoit l'article 81 devraient être élargis pour permettre aux membres de déterminer si l'Indien qui revient dans la bande doit rembourser ces deniers pour avoir droit de réintégrer en groupe.

M. Crombie a signalé dans son mémoire au Cabinet et dans son témoignage devant le Comité des communes, que les membres qui réintègrent une bande n'auraient pas droit aux deniers qui sont actuellement distribués tant que cette somme ne correspondra pas à celle déjà versée, plus les intérêts. Cependant le projet de loi dans sa forme actuelle ne prévoit pas la retenue des fonds de capital qui ont été versés et qui sont tirés de la vente des terres cédées. À part cela, rien n'est changé. Comme les bandes cèdent rarement des terres pour la vente, cette disposition est à toutes fins utiles sans objet.

Nous avons parlé tout à l'heure d'un projet d'amendement prévoyant la révocation des dispositions de la Loi sur le Indiens concernant l'émancipation volontaire des bandes. En prévoyant la possibilité que des membres qui ont réintégré un



## [Text]

enfranchisement of the band as a means of obtaining a distribution of band funds, the government proposes to exclude the possibility of such distributions in the future upon the dissolution of a band. The proposal is paternalistic and fundamentally inconsistent with the fiduciary responsibilities of the crown with respect to band funds. As a method of dealing with the pressures that the enactment of the bill would necessarily impose on high impact bands it is as unjust and unnecessary as the provisions whose potentially devastating consequences it is designed to remedy. We cannot accept any increase in the power of the government to maintain control over band funds. Nor can we accept any attempt to prevent bands from determining their own future.

The abolition of capital and revenue payments to individual Indians who might become enfranchised under the existing procedures or who otherwise cease to be members of a band is proposed for the same reasons as the repeal of section 112 of the Indian Act. It is objectionable on the same grounds as the proposed repeal of section 112. In addition, we do not believe that it is in the best interests of any of our bands to be forced to accept as band members individuals who have not maintained a commitment to the future of the band and who are prevented from leaving solely because of their inability to support themselves without the assistance of the per capita payments now available under subsection 15(1) of the Indian Act.

If either of the solutions we have recommended for the problems of high impact bands is accepted, neither the repeal of section 112 nor the abolition of capital and revenue payments to individuals who leave the band will be necessary. If our proposals are not accepted, these provisions should be restored to the act with the proviso that any distribution be subject to band consent.

The ultimate irony. For more than 100 years, the policy diligently pursued by successive federal governments was the assimilation of native peoples into the wider community and the ultimate eradication of their heritage and culture. The reforms introduced by the Diefenbaker government in the 1960s heralded a dramatic reversal of this policy. The Constitution and the Charter of Rights and Freedoms entrenches this reversal. Against this background it is surely ironic that a group of Indian bands is compelled to appear before this committee to protest measures that threaten their survival.

This Parliament must not attempt to rectify 116 years of injustices with one final, quick injustice!

If there are any questions, we would be pleased to try to answer them.

**Senator Nurgitz:** You acknowledge throughout the brief the fact that there have been great injustices based on discriminatory provisions in the Indian Act as it now stands. I underlined several places in the brief where you acknowledged that. You then said that you do not want those injustices redressed in one stroke; is that right?

## [Traduction]

bande ayant subi les plus fortes conséquences cherchent peut-être à s'émanciper de la bande pour obtenir les deniers de celle-ci, le gouvernement propose d'exclure la possibilité de tels versements à l'avenir sur dissolution d'une bande. Cette proposition est paternaliste et fondamentalement contraire aux responsabilités fiduciaires de la Couronne concernant les deniers des bandes. Perçue comme une méthode permettant de réagir aux pressions que le projet de loi pourrait nécessairement exercer sur les bandes ayant subi les plus fortes conséquences, je dis que cette mesure est injuste et inutile tout comme les dispositions auxquelles ces conséquences dévastatrices veulent remédier. Nous ne pouvons accepter que le gouvernement accroisse ses pouvoirs de contrôle sur les deniers des bandes. Nous ne pouvons non plus accepter aucune tentative visant à empêcher les bandes de prendre leur avenir en main.

L'abolition des paiements de capital et de revenu aux Indiens qui sont susceptibles de s'émanciper en conformité des règlements actuels ou qui autrement cesseraient d'être membres d'une bande, est proposée pour les mêmes raisons que la révocation de l'article 112 de la Loi sur les Indiens. Et nous nous y opposons pour les mêmes motifs. En outre, nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt de nos bandes d'être forcées d'accepter parmi leurs membres des personnes qui ne s'engagent pas à participer à l'avenir de la bande ou qui se voient empêchées de la quitter seulement parce qu'elles ne sont pas capables de subvenir à leurs propres besoins sans l'aide des paiements per capita que prévoit actuellement le paragraphe 15(1) de la Loi sur les Indiens.

Si l'une ou l'autre des solutions que nous avons recommandées pour régler les problèmes des bandes ayant subi les plus fortes conséquences est acceptée, ni la révocation de l'article 112, ni l'abolition des paiements de capital et de revenu aux Indiens qui quittent la bande ne seront nécessaires. Dans le cas contraire, ces dispositions devraient être réintégrées à la Loi à condition que tout versement de deniers soit assujéti au consentement de la bande.

C'est le comble du paradoxe. Pendant plus d'un siècle, les divers gouvernements fédéraux qui se sont succédés se sont appliqués à intégrer les autochtones à la société et à annihiler leur patrimoine et leur culture. Les réformes qu'a instituées le gouvernement Diefenbaker dans les années 60 laissaient présager un renversement radical de cette politique, et la Constitution et la Charte des droits et libertés sont venues renforcer ce renversement. Dans ce contexte, il est paradoxal qu'un groupe de bandes indiennes soient forcés à comparaître devant le Comité pour protester contre des mesures qui menacent leur survie.

Le Parlement ne doit pas tenter de redresser les torts causés pendant 116 années par une dernière injustice.

Si vous avez des questions, nous serons heureux d'y répondre.

**Le sénateur Nurgitz:** Du début à la fin de votre mémoire, vous dites les dispositions discriminatoires de l'actuelle Loi sur les Indiens ont donné lieu à de graves injustices. J'ai souligné plusieurs passages de votre mémoire qui en font état. Puis vous dites ensuite que vous ne voulez pas que ces injustices soient redressées d'emblée. Est-ce exact?

[Text]

**Ms. Twinn:** That is correct.

**Senator Nurgitz:** Do you not fear that one of the methods you provide will have a second-class citizenship attachment to it as opposed to the women who have appeared before the committee who have told us that those are matters of right to them. That is what we heard from other witnesses. How do you reconcile those two views?

**Mr. Walter Twinn:** In our area there has been a lot of voluntary enfranchisement, and there is a reason for that.

It was not long ago that in Alberta we were not allowed to have liquor and were not allowed to vote. So some people married up, and some people married down.

To make it retroactive is a terrible thing, but we do not see any hope at all. The way the bill reads, a child can be someone 70 or 80 years old, who could have ten children and another 100 grandchildren. We would not know that.

**Senator Nurgitz:** Surely that is a dollar and cent problem. Is that not what that is? That is a problem Mr. Crombie has, not you.

**Mr. Twinn:** Not necessarily. A reserve bordering a city could be sold by 51 per cent of the band membership.

**Senator Nurgitz:** So one of the concerns you have is the watering down of your constituency so that outside interests could affect a vote?

**Mr. Twinn:** Yes, and it is not just the vote. The real danger is that people who were never Indians, who might have children 50 years of age and who do not care to be Indians, want to cash in on something. That danger exists.

**Ms. Twinn:** If I could add to that, it took 116 years to get here, so I think it will take time to balance things out if we want to do a proper job.

Our concern is the protection of the bands. The bands and the reserves have kept the Indian peoples' cultural life going.

**Senator Nurgitz:** How will time help you? It is still a matter of sharing with the people who claim to have blood connections back to those bands. Why will time do you any good? Whether they make that claim tomorrow, in ten years, or in 15 years, we are talking about the same people.

**Ms. Twinn:** I would think that you cannot take one situation and say that that defines everyone's experience, that it lays out the motivation for everyone. I think that the communities should have to live with each other, and should be in a position to have a say. If somebody wants to come in and genuinely participate and contribute, that is one thing, but if people want to go back because they see a chance to make money, or see that the reserve is bordering on a town and want to seek tax exemptions, or want to run their businesses in the name of their wives, that is not acceptable. There are many implications people have not considered.

In the north we are in a different position from that of many other people. In Treaty 8 there was a built-in provision allow-

[Traduction]

**Mme Twinn:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Ne craignez-vous pas que l'une des méthodes que vous préconisez entraînera l'établissement d'une catégorie de citoyens de seconde classe alors que les femmes qui ont comparu devant nous ont dit que pour elles il s'agissait de droits. C'est, en tout cas, ce que nous ont dit d'autres témoins. Comment conciliez-vous ces deux points de vue?

**M. Walter Twinn:** Dans notre région, beaucoup se sont émancipés de leur propre gré, et pour une bonne raison.

Récemment encore, en Alberta, nous n'avions le droit ni de boire ni de voter. C'est pourquoi certains se sont mariés au-dessous et d'autres au-dessus de leur rang.

Rendre les dispositions rétroactives serait terrible, mais nous ne voyons aucune façon de nous en sortir. Aux termes du projet de loi, un enfant pourrait être âgé de 70 ou de 80 ans, il pourrait avoir dix enfants et 100 petits-enfants. Nous ne le saurions pas.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est sûrement une question d'argent. N'est-ce pas ce à quoi se résume le problème? C'est le problème de M. Crombie, pas le vôtre.

**M. Twinn:** Pas forcément. Une réserve située à la frontière d'une ville pourrait être vendue par 51 p. 100 des membres d'une bande.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous craignez donc d'édulcorer votre électorat au point que le vote d'étrangers pourrait modifier un scrutin.

**M. Twinn:** C'est exact et il ne s'agit pas uniquement du vote. Le véritable danger réside dans le fait que ceux qui n'ont jamais été Indiens, dont les enfants pourraient être âgés de 50 ans et qui ne tiennent pas au statut d'Indien, voudront néanmoins en retirer quelque chose. Voilà le danger.

**Mme Twinn:** Si vous me le permettez, j'ajouterais qu'il nous a fallu 116 ans pour en arriver là et je crois qu'il faudra aussi un certain temps pour redresser la situation, si nous voulons bien faire les choses.

Notre objectif est de protéger les bandes. Ce sont les bandes et les réserves qui ont assuré la survie de la culture indienne.

**Le sénateur Nurgitz:** A quoi servira-t-il de repousser le délai? Est-ce pour partager avec ceux qui prétendent avoir un lien de parenté avec ces bandes? Qu'ils fassent cette revendication demain, dans dix ans ou dans 15 ans, ce sont toujours les mêmes dont il s'agit.

**Mme Twinn:** J'estime qu'on ne peut généraliser, tous n'ont pas la même motivation. Je crois que les collectivités doivent apprendre à vivre les unes avec les autres et pouvoir dire ce qu'elles pensent. Si c'est pour participer et apporter une contribution sincère, ça va, mais si les Indiens veulent retourner dans leur réserve parce qu'ils y voient une façon de faire de l'argent, ou s'ils se rendent compte que la réserve est à la frontière d'une ville et qu'ils veulent obtenir des exemptions fiscales, ou s'ils veulent exploiter leurs commerces au nom de leurs épouses, ça c'est inacceptable. Il y a beaucoup de répercussions qui n'ont pas été envisagées.

Dans le Nord, nous vivons une situation différente de celle de nombreux autres peuples. Une disposition permettait l'attri-



*[Text]*

ing for the allotment of family-style pieces of land. Part of the thinking at that time was that those people would homestead and become assimilated. So, our bands, in many cases, are very small. There is a large non-status population. Things have changed a lot. Nobody is saying that the conditions of 20 years ago are the conditions of today.

A woman by the name of Steinhaur married an Indian man about 55 years ago. He became a Lieutenant Governor of Alberta. When she married she lost her right to vote, the right to go to a bar and the right to have her children educated in provincial schools. There were a lot of liabilities that went with that. Those were the times, and many people made the choice to leave. Nobody blamed them. If there is a connection and they want to go back, it is reasonable to make those people get together to work things out. To force things is to create problems that could otherwise be avoided.

I know that if someone is analyzing this abstractly—from the point of view of principle—he could argue, as some have, that this will cause second-class status. However, there are some benefits and that would be the first step to becoming reintegrated into the community. These things cannot happen over night.

**Senator Nurgitz:** If the harsh realities of the economics did not get in the way, and if you were in my position and not have to live in that environment, would the principles lead you to think Bill C-31 is right? Never mind the practicalities and the difficulties of implementing it.

**Mr. Brown:** Madam Chairman, it seems to us that the government is trying to achieve a balance here. There are inequities that we refer to. I think it would be difficult for anyone to avoid acknowledging that in the past there have been inequities in the Indian Act. Where those inequities can be redressed, as the bill proposes, without a significant impact on the bands—and, indeed, many of the bands welcome the new members for a variety of reasons—then we do not object to seeing members reinstated in those bands. But we think the other side of the balance is that there are interests of the bands themselves, to be protected, and where the mandatory reinstatement runs a serious risk of jeopardizing the survival of the band—the fragility that the minister talks about—we think that there are then compensating features that somehow have to be built into the bill to try to achieve this balance.

Our proposal of associate band membership is obviously not the only way in which the problem can be addressed. It was a solution that we tried to come up with. There may be other ways of protecting the existence of the bands, preventing any further inequities from this point on, and trying to achieve a way in which those who genuinely wish to come back to band and reserve life can be allowed to do so, but weeding out the opportunists.

**Senator Nurgitz:** On that point regarding opportunists, I am sure it is a small percentage who will be affected by the opportunist problem. Do you not suspect that in the overwhelming number of bands, where there does not exist the good fortune to have good investments or perhaps be in the resource busi-

*[Traduction]*

bution de terrains de type familial aux Indiens assujettis au Traité 8. À cette époque, on avait tendance à croire que les Indiens allaient s'établir et s'assimiler. C'est pourquoi bon nombre de nos bandes sont très petites. Les Indiens non inscrits sont nombreux. Les choses ont beaucoup changé. Personne ne prétend que les conditions qui existaient il y a vingt ans prévalent encore aujourd'hui.

Une femme du nom de Steinhaur avait épousé un Indien il y a environ 55 ans. Il est devenu Lieutenant-gouverneur de l'Alberta. En l'épousant, elle a perdu son droit de vote, le droit d'aller dans un bar ou le droit d'inscrire ses enfants dans des écoles provinciales, sans parler de nombreux autres inconvénients qu'elle a dû subir. Mais, c'était comme ça et beaucoup ont préféré partir. Personne ne les en a blâmés. S'ils ont effectivement un lien de parenté et qu'ils désirent retourner, il serait raisonnable qu'ils se rassemblent pour s'entendre. Il ne sert à rien de forcer les choses puisque cela créerait des problèmes qui pourraient être évités.

Je sais que si on analyse cette situation d'une façon abstraite — du point de vue principe — on pourrait prétendre, comme certains l'ont fait, que cela créera une catégorie de citoyens de seconde classe. Toutefois, il y a des avantages à retirer et ce serait la première étape qui conduirait à la réintégration dans la collectivité. Cela ne peut se produire du jour au lendemain.

**Le sénateur Nurgitz:** Si la dure réalité économique ne crée pas de problème, et si vous étiez à ma place et que vous n'aviez pas à vivre dans ce milieu, finiriez-vous par croire à la validité des principes du projet de loi C-31, en laissant de côté les aspects pratiques et les difficultés d'application?

**M. Brown:** Madame le président, il semble que le gouvernement essaie de rétablir un équilibre. Il existe effectivement des injustices. Je doute que quiconque puisse ne pas reconnaître les injustices qu'a provoquées par le passé la Loi sur les Indiens. S'il est possible de redresser ces injustices, comme le propose le projet de loi, sans que les bandes en subissent des répercussions considérables — et, de fait, de nombreuses bandes accueilleront les nouveaux membres pour diverses raisons — nous ne nous opposerons pas au rétablissement de nouveaux membres dans leurs droits. Cependant, nous estimons qu'il faut protéger les intérêts des bandes mêmes et que, si la réintégration obligatoire menace la survie de la bande — la vulnérabilité dont le Ministre a parlé — il faudra prévoir dans la loi des mécanismes de compensation pour atteindre l'équilibre.

Notre projet d'établir une catégorie de membres associés n'est manifestement pas la seule façon de régler le problème. C'est une simple possibilité. Il est de nombreux autres moyens de préserver l'existence des bandes, d'éviter toute autre injustice à partir d'aujourd'hui et de tenter de trouver une façon de permettre à ceux qui désirent sincèrement réintégrer la bande et vivre dans une réserve de le faire tout en éliminant les opportunistes.

**Le sénateur Nurgitz:** Au sujet des opportunistes, je suis convaincu que seul un faible pourcentage sera touché par ce problème. Ne croyez-vous pas que vu le nombre important de bandes qui n'ont pas eu la bonne idée de faire de bons investissements ou qui n'ont peut-être pas d'intérêts dans le



*[Text]*

ness—in bands that have been less successful commercially—there will not be that kind of rush back to the reserve?

**Mr. Brown:** That may very well be the case.

**Senator Nurgitz:** We were told by one witness this morning that it would be preposterous to think that people would be rushing back, who had already settled in cities across the country and who were far better off where they were than by returning to the reserve, apart from receiving certain benefits.

**Ms. Twinn:** Madam Chairman, I would like to respond to that. We are asking the Senate committee not to put the bands in a position where they have to rely upon the good will of unknown people. I believe they are entitled to that, because many bands did not come by their good fortune through luck. Many of them worked very hard and stuck it out through the hard times. I think that what they are saying is reasonable and fair, and anyone in that position would agree with that. Also, with respect to people saying "Oh well, no one is going to rush back", that depends on where the reserve is and what the reserve is all about. If we look at B.C., for example, near almost every town or major centre there is a reserve. They are very convenient. There is a different vested interest across the country. For example, some bands have not gone through land claims. So it is in their interests to have a swollen membership, because they would have a larger claim to land. So there are those realities. We are not trying to step on anyone else's toes, but we have a lot to protect. It is our communities, our way of life. It is something that we worked hard for.

**Senator Fairbairn:** Some of the groups that have appeared before us during the past couple of weeks have told us that for a period of time they have turned a blind eye to 12(1)(b), and, in the course of their own community life, have reinstated people back—not officially, of course, but people have been welcomed back to the bands. Has that occurred in Alberta, in connection with your band? Have people in the Great Slave Lake Band been brought back in—particularly women and children who wished to come back?

**Ms. Twinn:** I think my husband would be in a better position to answer that one.

**Mr. Twinn:** Any time that you do something that would force the bands not to discriminate, we could have, say, 400 per cent returning. Should women who are divorced be brought back? Should illegitimate children? Should we say that women who have illegitimate children could be band members and not the men? It is difficult to draw the line.

**Senator Fairbairn:** I was curious as to whether this had occurred in your band.

**Mr. Twinn:** In just about every band, including our band, there are section 12(1)(b) women living on the reserve.

*[Traduction]*

secteur primaire — les bandes qui ont eu un moins grand succès commercial — n'assisterons-nous pas à ce genre de retour précipité dans les réserves?

**M. Brown:** Cela peut très bien arriver.

**Le sénateur Nurgitz:** Un témoin nous a dit ce matin qu'il serait ridicule de penser que des personnes qui sont déjà établies dans des villes partout au Canada, qui vivaient beaucoup mieux là où elles se trouvaient plutôt que dans une réserve, à part les quelques avantages dont elles bénéficieraient, se précipiteraient dans les réserves.

**Mme Twinn:** Madame le président, j'aimerais répondre à cette question. Nous demandons aux membres du Comité sénatorial de ne pas placer les bandes dans une position où elles devront s'en remettre à la bonne volonté d'inconnus. Je crois qu'elles y ont droit parce que quantité de bandes ne sont pas devenues prospères en se fiant seulement à la chance. Bon nombre d'entre elles ont travaillé très dur et ont passé de mauvais moments. Je crois que ce qu'elles disent est raisonnable et équitable. Quiconque dans cette position serait d'accord avec elles. En outre, en ce qui concerne ceux qui prétendent que personne ne reviendra habiter les réserves, cela dépend de leur emplacement et de la région où elles sont situées. Si nous jetons un coup d'œil en Colombie-Britannique, par exemple, il y a une réserve à proximité de presque chaque ville ou chaque centre important. Elles sont très commodées. Les intérêts varient d'une région à l'autre. Par exemple, certaines bandes n'ayant pas encore réglé les problèmes fonciers, il y va de leur intérêt d'augmenter le nombre de leurs membres et de revendiquer ainsi une plus grande part. Ce sont donc les réalités. Nous n'essayons pas de marcher sur les pieds de quelqu'un d'autre, mais nous avons beaucoup à protéger. Ce sont nos collectivités, notre façon de vivre. Nous avons trimé dur pour arriver où nous en sommes.

**Le sénateur Fairbairn:** Des représentants de certains des groupes qui ont comparu devant nous au cours des dernières semaines nous ont dit que pendant un certain temps ils n'avaient pas tenu compte de l'alinéa 12(1b) et, dans leur propre collectivité, avaient réintégré des Indiens dans leurs droits — pas officiellement il va sans dire — mais que des personnes avaient été réintégrées. Cela s'est-il produit en Alberta, dans le cas de votre bande? A-t-on réintégré dans la bande du Grand lac de l'Esclave des membres, surtout des femmes et des enfants, qui désiraient revenir?

**Mme Twinn:** Je crois que mon mari est mieux placé que moi pour répondre à cette question.

**M. Twinn:** Si l'on forçait les bandes à ne pas faire de discrimination, nous pourrions assister à un retour de 400 %. Les femmes divorcées ne devraient-elles pas être reprises? Et les enfants illégitimes? Les femmes qui ont des enfants illégitimes pourraient-elles être membres d'une bande et non les hommes? Il est difficile de savoir fixer les limites.

**Le sénateur Fairbairn:** Je me demandais si cela s'était produit dans votre bande.

**M. Twinn:** Dans presque toutes les bandes, y compris la nôtre, il y a des femmes dont la description correspond à l'alinéa 12(1b) et qui vivent dans les réserves.

[Text]

**Senator Nurgitz:** And accorded all of the rights?

**Mr. Twinn:** They have lost their status. In some cases it is a question of voluntary enfranchisement. Yet they are living back on the reserve.

**Ms. Twinn:** As a symptom or expression of what Indian practice has done, I believe that it was under Ellen Fairclough in the early 1960s that, as a result of the Indian practice of letting non-status people reside on the reserve, the Department of Indian Affairs had to alter its policy. I believe it was with respect to health and welfare and possibly education. They had made a policy that anyone who was on the reserve but who was not status, would not be eligible and the government would not contribute. It was really an Indian practice of letting those people back in to participate in the community that forced the federal government to re-evaluate its policy. There are many examples. In our area, as my husband has said, I would be surprised if you did not find on almost all reserves non-status people living there.

**Senator Nurgitz:** On the same theme, would you say that a status Indian who married a non-Indian would be refused membership of any of the bands included in your group?

**Ms. Twinn:** I am sorry, I do not understand the question.

**Mr. Twinn:** On the question of education, the federal government pays a large bill to the school boards. For someone who is a non-Indian, the federal government pays the tab, and they don't want that to happen.

**Senator Nurgitz:** Hold on. I do not understand. Let us say that you have a resident who is non-status. Could that be a status woman who has married a non-Indian? Is that to whom you are referring?

**Mr. Twinn:** Sometimes they go and live with their folks. It has happened in some cases, but I think it's illegal.

**The Chairman:** You mean that they come back, and have their children in your schools? Is that what you are saying?

**Mr. Twinn:** Yes. For instance, to build an apartment block on the reserve, the band would have to pay the tuition fees for that member, because they're not paying taxes on off-reserve land. It becomes very expensive. It is very complex.

**The Chairman:** Would the department enforce that kind of payment?

**Mr. Twinn:** A school board could turn you down and make the band pay the tuition payments. It is about \$300 or \$400 per child per month.

**Senator Nurgitz:** I am still not satisfied with the answer. I know what Senator Fairbairn is getting at. I want to know if all status women who marry non-Indians are afforded all of the rights of their status?

**Ms. Twinn:** I will answer that. If they married a non-Indian, when they lost their status. In many cases within the bands, the

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Et auxquelles on a accordé tous les droits?

**M. Twinn:** Elles ont perdu leur statut. Dans certains cas, c'est une question d'émancipation volontaire. Oui, elles vivent de nouveau dans les réserves.

**Mme Twinn:** Je crois que c'est sous Ellen Fairclough au début des années soixante que le ministère des Affaires indiennes a modifié sa politique étant donné que les Indiens permettaient à des personnes non inscrites de résider sur les réserves. Il s'agissait je crois de questions ayant trait à la santé et au bien-être social et peut-être à l'enseignement. Le Ministère avait adopté comme politique que quiconque habitait sur la réserve mais n'était pas inscrit ne pouvait avoir accès à ces programmes et que le gouvernement ne contribuerait pas. Ce sont vraiment les Indiens qui ont permis à ces personnes de revenir et de participer aux activités de la collectivité et qui ont forcé le gouvernement fédéral à réévaluer sa politique. Il y a de nombreux exemples. Dans notre région, comme l'a dit mon mari, je serais surprise que vous ne trouviez dans presque toutes les réserves des personnes non inscrites.

**Le sénateur Nurgitz:** Sur le même thème, diriez-vous qu'un Indien inscrit qui a épousé un non-Indien ne serait pas accepté dans l'une ou l'autre des bandes que comprend votre groupe?

**Mme Twinn:** Je suis désolée, je n'ai pas compris la question.

**M. Twinn:** Pour ce qui est de l'enseignement, le gouvernement fédéral verse des subventions importantes aux conseils scolaires. Pour une personne non-indienne, le gouvernement fédéral paie la facture. Celui-ci ne veut pas que cela se produise.

**Le sénateur Nurgitz:** Attendez. Je ne comprends pas. Disons qu'un particulier réside dans votre réserve et n'est pas inscrit. Peut-il s'agir d'une Indienne inscrite qui a épousé un non-Indien? Est-ce de ce cas dont vous parlez?

**M. Twinn:** Il arrive parfois qu'elles viennent vivre avec leur famille. Cela s'est passé dans certains cas, mais je crois que c'est illégal.

**Le président:** Vous voulez dire qu'elles reviennent dans la réserve et que leurs enfants fréquentent vos écoles? C'est ce que vous dites?

**M. Twinn:** Oui. Par exemple, pour construire un immeuble à appartements dans la réserve, la bande doit payer les frais de scolarité pour ce membre parce qu'elle ne paie pas de taxes sur les terres à l'extérieur de la réserve. Cela devient très coûteux. C'est très complexe.

**Le président:** Le Ministère pourrait-il exiger que ce paiement soit effectué?

**M. Twinn:** Un conseil scolaire pourrait refuser et exiger de la bande qu'elle paie les frais de scolarité. Cela coûte environ 300 ou 400 \$ par enfant par mois.

**Le sénateur Nurgitz:** Cette réponse ne me satisfait toujours pas. Je vois où le sénateur Fairbairn veut en venir. Je veux savoir si toutes les femmes inscrites qui épousent des non-Indiens se voient accorder tous les droits associés à leur statut?

**Mme Twinn:** Je répondrai à cette question. Si elles ont épousé un non-Indien, elles ont perdu leur statut. Dans bien



[Text]

practice has been that if someone wishes to return to the community, they just come on and nothing is said. I am not quite sure, however, if I understand your question. If they have married out, which many people chose to do, or to voluntarily enfranchise, which many people also chose to do for a variety of reasons, and if they no longer have that status, then they are not recognized by the federal government.

**Senator Nurgitz:** Nor are they recognized by you.

**Ms. Twinn:** Unfortunately, we do not control even our own money. It is controlled by Ottawa. The band capital and revenue funds are here. It is a very difficult position and, often times, it seems that the bands are always being blamed for a lot of things that happen. However, they are accountable for government money that they get and if they are delivering that money to places where they are not supposed to, they can also be in breach of their responsibilities; it could be seen as a misuse of funds. There are a lot of things that come out of this. Bands are not in an easy position, by any stretch of the imagination. If they were in control of their own ship, it would probably be a lot easier.

**The Chairman:** Perhaps I could get some clarification from you on that point. In paragraph 10, you say the council administers an annual budget of approximately \$16 million and manages the following programs, and then you list the programs. Apart from the fact that you say the council administers a budget of \$16 million, it does include capital management and band support. Are you saying that apart from this \$16 million, the department controls other funds over and above these? Are these funds that you administer here totally under your control or do you still have some kind of over-control by the department even of these funds that you are referring to here?

**Ms. Twinn:** I think perhaps my husband may want to add something to what I have said. However, I would just say that there is accountability built into this, separate and apart from the capital and revenue accounts which are controlled here in Ottawa.

**The Chairman:** That is, apart from this \$16 million, there are other funds down here in Ottawa?

**Ms. Twinn:** For example, if a band wanted to do some economic development and wanted to go into their capital fund, I understand there is a policy that prohibits that, unless it is on-reserve development. This makes it very difficult, because sometimes it is not feasible to place the economic development on the reserve.

**Mr. Brown:** Madam Chairman, there is a paradox here. The \$16 million is, in fact, government money, not band funds. The bands in the Lesser Slave Lake Region administer the programs that the federal government administers itself for bands across the country. These bands have taken over that administrative function through agreement with the federal government. However, these \$16 million are not the band funds; the band funds are held in trust in Ottawa and administered by Ottawa. The band cannot even get an accounting of them. They have tried to get an audit and cannot even get an

[Traduction]

des cas au sein des bandes, la pratique a été que si quelqu'un désire revenir, il le fait et personne ne dit rien. Je ne suis pas sûre de bien comprendre votre question. Si cette personne s'est mariée avec un non-Indien, ce que beaucoup font, ou qu'elle s'est émancipée volontairement, ce que de nombreuses personnes font également pour diverses raisons, et si elles n'ont plus de statut, elles ne sont pas alors reconnues par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Nurgitz:** Pas plus qu'elles ne le sont par vous.

**Mme Twinn:** Malheureusement, nous n'avons même pas le contrôle de notre propre argent. Tout dépend d'Ottawa. Le fonds de capital et de revenu est ici. C'est une position très difficile et il semble souvent que les bandes sont blâmées pour un tas de choses. Toutefois, elles doivent rendre compte au gouvernement des crédits qu'elles obtiennent et justifier leur répartition. Elles peuvent également se retrouver en position d'abus de confiance, d'avoir par exemple mal utilisé certains fonds. C'est très complexe. Les bandes ne sont pas dans une situation facile, loin de là. Si elles pouvaient prendre la barre, cela serait sans doute beaucoup plus facile.

**Le président:** Vous pourriez peut-être me donner certaines explications. Au paragraphe 10, vous dites que le conseil administre un budget annuel d'environ 16 millions de dollars et gère les programmes dont vous donnez la liste. Vous dites que le conseil administre un budget de 16 millions de dollars, cela comprend la gestion du capital et les budgets des bandes. Voulez-vous dire qu'en plus de cette somme de 16 millions de dollars, le Ministère contrôle d'autres fonds? Avez-vous toute latitude dans l'administration des fonds dont vous parlez ou le Ministère exerce-t-il un contrôle global même sur les fonds auxquels vous faites allusion ici?

**Mme Twinn:** Je crois que mon mari veut ajouter quelque chose. Cependant, je dirai simplement que le système prévoit la reddition de comptes et ce, mis à part les comptes de capital et de revenu qui sont contrôlés ici, à Ottawa.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il y a d'autres fonds ici à Ottawa en plus de ces 16 millions de dollars?

**Mme Twinn:** Par exemple, si une bande veut lancer des activités d'expansion économique et puiser à même son fonds de capital, il paraît qu'une politique l'interdit, à moins que ces activités n'aient lieu dans la réserve même. Cela rend les choses très difficiles parce qu'il n'est pas toujours possible de limiter l'expansion économique à la réserve.

**M. Brown:** Madame le président, il y a un paradoxe. Ces 16 millions de dollars sont en fait des fonds du gouvernement, et non des fonds de bandes. Les bandes de la région du Petit lac des Esclaves administrent des programmes que le gouvernement fédéral administre lui-même pour les bandes du reste du pays. Ces bandes ont pris en main l'administration grâce à une entente avec le gouvernement fédéral. Cependant, ces 16 millions de dollars ne sont pas des fonds de bandes; les fonds de bandes sont détenus en fiducie à Ottawa et administrés par Ottawa. La bande ne peut même pas en obtenir une comptabilisation. Ils ont essayé de faire faire une vérification, mais il



[Text]

accounting, so that funds that are outside their control, in fact, are their funds.

**The Chairman:** Yes, you are reminding me of something that has occurred for many years. There certainly is a paradox and complexity here and we are really just brushing the surface of the problems involved in the administration of bands.

Senator Corbin, do you have a question?

**Senator Corbin:** I certainly appreciate the quality of the brief, Madam Chairman. It has responded to a number of the concerns I have had all along, so I will not put any specific question on the evidence that has been given to us tonight. However, I would like to know what is the approximate, current level of employment or unemployment in these areas.

**Mr. Twinn:** I think in the area it is about 80 per cent unemployment.

**Senator Corbin:** Is that an average of the whole area?

**Mr. Twinn:** That is the whole council. For example, one reserve does not have any unemployment, but it averages out.

**Senator Corbin:** Would the reintegration of these people add significantly to that burden?

**Mr. Twinn:** I think definitely that you could not go to some isolated reserve and hope to find work. It would be very hard to find work. Where people do find work, it is through some industry but where there is no industry, there is no work.

**The Chairman:** Mr. Brown, you mentioned that it has been difficult to obtain an accounting of the band funds which are held in trust down here in Ottawa. Just globally, have you any idea what the size of the funds held in trust for your bands might be? I am asking merely for an approximate figure.

**Mr. Twinn:** Madam Chairman, I always hate to bring this up. We are from Alberta and, as an example, we have had letters from people in British Columbia whom we do not even know, trying to reinstate. They say that they have a back-ground somewhere. The fund is in Alberta. I do not know what it is but it is probably \$900 million. I do not know what the exact figure is but there are some cases where there is oil. We are not at that level. We are a small band, and we have some outside investments.

**The Chairman:** My obvious thought is that if you could get your hands on just a small portion of your own funds from your own area, you would probably be able to accommodate any number of reinstated persons.

**Mr. Twinn:** Madam Chairman, it happened on the Blood Reserve, which is the largest reserve in Canada; they had a backpay of approximately \$24 million, I think, coming to them for some reason. They took a petition and 51 per cent of the members forced the band council to split that money equally, instead of using it to build homes. It ended up in the used car lots six months later. It is very difficult.

[Traduction]

n'ont même pas pu obtenir des états comptables de telle sorte que les fonds qui échappent à leur contrôle sont en fait leurs propres fonds.

**Le président:** Oui, vous me rappelez une chose qui a duré de nombreuses années. Il y a certainement là un paradoxe et la question est extrêmement complexe. En fait, nous ne faisons qu'effleurer les problèmes d'administration des bandes.

Sénateur Corbin, avez-vous une question?

**Le sénateur Corbin:** Ce mémoire est excellent, madame le président. On y soulève des problèmes auxquels je m'intéressais depuis le début. Je ne poserai donc pas de questions spécifiques sur les témoignages que nous avons entendus ce soir. Cependant, j'aimerais connaître les taux actuels approximatifs d'emploi ou de chômage dans ces régions.

**M. Twinn:** Dans la région, je crois que le taux de chômage est de l'ordre de 80 p. 100.

**Le sénateur Corbin:** Est-ce là une moyenne pour toute la région?

**M. Twinn:** C'est pour l'ensemble du conseil. Par exemple, il n'y a pas de chômage dans une des réserves, mais c'est pris en compte dans la moyenne.

**Le sénateur Corbin:** La réintégration de ces gens alourdira-t-elle beaucoup les charges?

**M. Twinn:** Il est évident, je crois que vous ne pouvez pas vous installer dans une réserve isolée et espérer y trouver du travail. Vous auriez beaucoup de mal à trouver du travail. Les gens trouvent du travail là où il y a une industrie quelconque, mais sans industrie, pas de travail.

**Le président:** Monsieur Brown, vous avez dit qu'il était difficile d'obtenir une comptabilisation des fonds des bandes détenus en fiducie à Ottawa. Avez-vous une idée générale du montant des fonds détenus en fiducie au nom de vos bandes? Je vous demande seulement un chiffre approximatif.

**M. Twinn:** Madame le président, je déteste toujours parler de cela. Nous venons de l'Alberta et, à titre d'exemple, nous avons reçu des lettres de gens de la Colombie-Britannique, que nous ne connaissons même pas, qui veulent être réintégrés. Ils disent qu'ils ont des antécédents quelque part. Le fonds est en Alberta. Je ne sais pas à combien il s'élève, mais probablement à environ 900 millions de dollars. J'ignore le chiffre exact, mais dans certains cas, il y a des questions de pétrole. Nous ne sommes pas dans cette catégorie. Nous sommes une petite bande et nous avons certains placements extérieurs.

**Le président:** Ce qui me vient tout de suite à l'esprit c'est que si vous pouviez obtenir même une petite partie de vos propres fonds, vous seriez probablement en mesure d'accueillir n'importe quel nombre de personnes réintégrées dans leurs droits.

**M. Twinn:** Il y a déjà eu un précédent dans la réserve Blood, la plus grande réserve du Canada. Pour une raison ou une autre, ils ont touché un paiement rétroactif d'environ 24 millions de dollars. Il y a eu une pétition et 51 p. 100 des membres ont forcé le conseil de bande à distribuer cet argent équitablement entre tous, au lieu de l'utiliser pour construire des mai-

[Text]

**The Chairman:** I can well imagine it would be very difficult and there are probably no easy answers to that particular aspect of your problems.

May I just say that I think your brief is excellent. It certainly makes a few arguments on the constitutional basis alone that we all must ponder. I asked if we had had these particular arguments put forward as to the effect of section 35(1) and other sections on the possible legality or illegality of the proposed provisions in Bill C 31, it is certainly something that we will have to consider very carefully and I think we have already decided that we would like to have further constitutional argument on some points that we had thought of, and, at the same time, we will certainly want to address the arguments that you have raised in your brief. However, we will take note, as I am sure the minister and his department will also, of the different objections that you have raised to other provisions in the bill as well as the suggestions you have made for amending the bill to at least meet some of your real concerns.

We are very grateful to have had you present this brief to us tonight. Thank you very much.

**Mr. Brown:** Thank you, Madam Chairman.

**Ms. Twinn:** Thank you for being patient with us.

The committee adjourned.

[Traduction]

sons. Six mois plus tard, il n'en restait plus rien. C'est très difficile.

**Le président:** J'imagine facilement combien cela serait difficile. Il n'y a probablement pas de solution facile à cet aspect particulier de vos problèmes.

Permettez-moi de dire que je trouve votre mémoire excellent. Il contient notamment quelques points de droit constitutionnel auxquels nous devons tous réfléchir. J'ai demandé si on nous avait déjà parlé des effets du paragraphe 35(1) et d'autres articles sur la légalité des dispositions proposées dans le projet de loi C-31. Il nous faudra étudier la question de très près. Je crois que nous avons déjà décidé de débattre plus en profondeur des aspects constitutionnels de certains points auxquels nous avons pensé et à ce moment là, nous aborderons sûrement les arguments soulevés dans votre mémoire. Cependant, nous prendrons bonne note, et je suis sûre que le Ministre et son ministère en feront autant, des diverses objections que vous avez soulevées à l'égard des autres dispositions du projet de loi, ainsi que des suggestions que vous faites en vue de modifier le projet de loi pour tenir compte à tout le moins de certaines de vos très réelles préoccupations.

Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir présenté ce mémoire, ce soir. Merci beaucoup.

**M. Brown:** Merci, madame le président.

**Mme Twinn:** Merci beaucoup pour votre patience.

La séance est levée.

## APPENDIX "LEG-8-A"

## 4. GUIDELINES FOR AMENDING DISCRIMINATORY PROVISIONS IN THE INDIAN ACT

While the proposed amendments to the *Indian Act* are praiseworthy for granting the right to Indian people at the band level to determine band membership, it is also necessary that they set out basic guidelines upon which individual bands may establish objective standards to determine questions relating to the oftentimes complex status issues with which they will be faced. Under no circumstance, however, (an herein lies the source of our disagreement with these portions of the proposed amendments) should sex-based discrimination, or any other form of inequality, constitute the foundation upon which any status or band membership issues under a revised *Indian Act* are based. This is particularly applicable for the first cases likely to arise if the present amendments are left unchanged, namely those dealing with the status and band membership of the children of reinstated Indians. Instead, we recommend that the proposed amendments concerning status determinations have, as their basis, guidelines established on the dual foundations of sanguinity and cultural affinity and preference. The same guidelines must apply as well to the criteria for establishing band membership. The objective standards resulting from the adherence to such guidelines would not appear to change the demographics of those applying for Indian status any more than the estimated influx of applicants for reinstatement of status resulting from the proposed amendments to the *Indian Act*. (*Executive Summary* concerning *Bill C-31*, at para. 46:

"... we assume 80 per cent of those who lost status will want it back, as will 70 per cent of their children.")

Further, such guidelines would assist bands in complying with the requirements of Canada's constitutional and international human rights obligations. Additionally adherence to the guidelines would ensure that the test cases resulting from legal appeals over status disputes would constitute a more significant contribution to future status determinations than would the status and membership arguments that will inevitably arise when the child of an Indian woman who was reinstated by the revisions to the Act meets with band membership rejection.

Briefly stated, the relevant amendments should reflect the following principles for determining status:

(1) If one were born, or later obtained, Indian status and band membership, they could not be removed until one voluntarily, and with full knowledge of the consequences, requested them to be.

(2) If one has been deprived of Indian status by virtue of the discriminatory sections of the present *Indian Act* or

## APPENDICE «LEG-8-A»

## 4. LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA SUPPRESSION DES MESURES DISCRIMINATOIRES CONTENUES DANS LA LOI SUR LES INDIENS

Bien que les modifications proposées à la Loi sur les Indiens soient dignes d'éloge parce qu'elles reconnaissent aux Indiens le droit de déterminer eux-mêmes l'appartenance à leurs bandes, elles devraient aussi prévoir des lignes de conduite générales dont les bandes individuelles puissent s'inspirer pour établir des normes objectives applicables aux questions souvent complexes relatives au statut d'Indien qu'elles auront à résoudre. En aucun cas cependant (et c'est là la source de notre désaccord concernant cette partie du projet de loi) la discrimination fondée sur le sexe ou sur toute autre forme d'inégalité ne devra constituer, dans la nouvelle Loi sur les Indiens, un critère de détermination du statut d'Indien ou de l'appartenance à la bande. Cette condition est particulièrement valable pour les premiers cas susceptibles de survenir si l'actuel projet de loi n'est pas modifié, notamment les questions de statut et d'appartenance à la bande des enfants d'Indiens rétablis dans leurs droits. Nous recommandons plutôt que les modifications proposées concernant la détermination du statut s'inspirent de lignes directrices fondées sur les liens du sang et sur l'affinité et la préférence culturelles. Ces lignes directrices doivent aussi s'appliquer au critère d'appartenance à la bande. Les normes objectives résultant de l'application de telles lignes directrices ne feraient sans doute pas augmenter le nombre de ceux qui demanderaient le statut d'Indien au-delà du nombre prévu de personnes qui demanderaient le rétablissement de ce statut en vertu des modifications prévues à la Loi sur les Indiens. (*Sommaire exécutif* concernant le *projet de loi C-31*, paragraphe 46:

«... Nous estimons que 80 p. 100 des personnes qui ont perdu leur statut voudront la retrouver et que 70 p. 100 de leurs enfants feront de même.»)

De plus, ces lignes directrices aideraient les bandes à respecter les obligations du Canada en matière constitutionnelle de même que ses engagements internationaux concernant les droits de la personne. Leur application ferait également en sorte que les cas types résultant d'appels en justice sur la question du statut constitueraient une meilleure base de détermination ultérieure du statut que ne le feraient les arguments sur le statut et l'appartenance qu'on ne manquerait pas de faire valoir dès que l'enfant d'une Indienne rétablie dans ses droits par suite de la révision de la loi se verrait refuser l'appartenance à une bande.

En bref, les modifications pertinentes devraient reprendre les principes suivants en ce qui concerne l'établissement du statut d'indien:

(1) Une personne née avec le statut d'Indien et membre d'une bande, ou ayant acquis ces droits par la suite, ne peut en être privée que si elle en fait la demande et si elle est pleinement consciente des conséquences de sa demande.

(2) Si une personne a été privée de son statut d'Indien en vertu des dispositions discriminatoires de l'actuelle Loi



by any other unfair "enfranchisement" provisions of that Act, Indian status and inclusion on the appropriate band list would be restored.

(3) Any child who was deprived of, or denied, its status as a result of the marriage of its mother to a non-Indian would automatically obtain Indian status and inclusion on the appropriate band list upon the acceptance of its mother's application for reinstatement.

(4)(a) If a non-Indian (regardless of sex) marries an Indian, the privilege of living on a reserve, if the Indian spouse enjoys that right, would exist for as long as the marriage remained in tact, or once the marriage ended, if the band determined that the non-Indian had embraced Indian culture and society sufficiently to warrant continuation of the privilege of living on a reserve.

(b) Neither Indian status nor band membership could be conferred upon any non-Indian who becomes affiliated to a reserve by the sole reason of marriage alone.

(5) All children of mixed Indian/non-Indian unions - regardless of whether the Indian was male or female - would receive equal treatment and both Indian status and band membership rights.

(6) Each band, pursuant to the guidelines set out above, has the right to determine all status issues relating to band membership. The determination of band membership in cases of adopted children or any other non-Indian shall be determined by each band in accordance with objective standards relating to a combination of sanguinity and cultural affinity and preference which each band shall develop and apply. Those standards shall take into account such elements of cultural acceptance and preference as adoption of language, religion and customs, place of residence, work and social activity, contributions to, and identification with, the community, and emotional ties to home, family, friends and neighbours.

The advantages of adopting legislative amendments outlining guidelines for determining Indian status and band membership are fourfold:

(1) The eliminate from the *Indian Act* provisions which are founded upon sex-based discrimination and inequality;

(2) They confer upon Indian bands responsible self-government by granting them the right to determine band membership in accordance with objective standards that are consistent with Canada's constitutional and international human rights obligations;

(3) They provide workable guidelines from which individual bands or the Registrar, as the case may be, may determine objective standards to apply whenever issues concerning Indian status or band membership arise (Note: if they are not set out in the *Indian Act*, it is quite likely that the courts will, sooner or later,

sur les Indiens ou de quelque autre disposition injuste relative à l'affranchissement, son statut et son inscription sur la liste de bande appropriée seront rétablis.

(3) Un enfant privé de son statut d'Indien ou s'étant vu refuser ce statut par suite du mariage de sa mère à un non-Indien obtiendrait automatiquement le statut d'Indien et son inscription sur la liste de bande appropriée dès que la demande de rétablissement présentée par sa mère serait acceptée.

(4)(a) Le non-Indien ou la non-Indienne qui épouse un Indien ou une Indienne ayant le droit de résider dans une réserve jouirait de ce privilège au même titre que son conjoint, à condition que les liens du mariage soient maintenus ou que, si le mariage est dissout, la bande décide que cette personne s'est suffisamment intégrée à la culture et à la société indiennes pour justifier le maintien du privilège.

(b) Ni le statut d'Indien ni le droit d'appartenance à une bande ne peut être accordé à un non-Indien qui devient lié à une réserve par le seul fait du mariage.

(5) Tous les enfants nés d'une union entre un Indien et une non-Indienne, ou entre une Indienne et un non-Indien, aurait droit à un traitement égal et jouiraient du statut d'Indien et des droits résultant de l'appartenance à une bande.

(6) Chaque bande, conformément aux lignes directrices énoncées plus haut, a le droit de régler toutes les questions concernant l'appartenance à la bande. Dans le cas d'un enfant adopté ou de toute autre non-Indien, l'appartenance à la bande sera déterminée par chaque bande selon des normes objectives, fondées sur les liens du sang et sur l'affinité et la préférence culturelles, que chaque bande élaborera et appliquera. Ces normes tiendront compte d'éléments d'identification et de préférence culturelles comme l'adoption de la langue, de la religion et des coutumes, le lieu de résidence, le travail et les activités sociales, les contributions et l'identification à la collectivité, les liens affectifs à l'égard du foyer, de la famille, des amis et des voisins.

L'adoption de modifications législatives établissant des lignes directrices relatives à l'établissement du statut d'Indien et de l'appartenance à la bande comporte quatre avantages:

(1) Abolition des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* fondées sur le sexe.

(2) Les bandes indiennes acquerraient l'autonomie politique du fait qu'elles auraient le droit de déterminer l'appartenance à la bande selon des normes objectives conformes aux obligations du Canada en matière constitutionnelle et à ses engagements internationaux concernant les droits de la personne;

(3) Il existerait des lignes directrices pratiques à partir desquelles la bande ou le registraire, selon le cas, pourrait établir des normes objectives pour régler les problèmes concernant le statut d'Indien ou l'appartenance à la bande (nota: si la *Loi sur les Indiens* ne contient pas ces lignes directrices, il est probable que

determine similar guidelines, but only after considerable human suffering has occurred); and

(4) They preserve and protect the rights of the Indian people by:

(a) guaranteeing the status and, where applicable, band membership of those born with them or who ought to have been born with them;

(b) permitting those who have genuinely embraced Indian culture and society and possess the appropriate blood ties to obtain status within it; and

(c) preventing those who do not, or cannot, or should not be expected to, embrace Indian culture and society from obtaining status within it.

tôt ou tard les tribunaux en établiront de semblables, mais seulement après de graves inconvénients pour les personnes touchées); et

(4) les lignes directrices préservent et protègent les droits des Indiens:

(a) en garantissant le statut et, le cas échéant, l'appartenance à la bande des personnes nées avec ces droits ou qui auraient dû naître avec ces droits;

(b) en permettant à ceux qui se sont authentiquement intégrés à la culture et à la société indiennes et qui possèdent les liens du sang voulus d'obtenir le statut; et

(c) en empêchant ceux qui ne s'intègrent pas ou qui ne peuvent s'intégrer à la culture et à la société indiennes d'obtenir le statut d'Indien.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the National Action Committee on the Status of Women:* *Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

Ms. Lynn Beak, member;  
Ms. Madeleine Parent, member;  
Ms. Elizabeth Kennedy, member;  
Ms. Mary Two Axe Early, member.

Mme Lynn Beak, membre;  
Mme Madeleine Parent, membre;  
Mme Elizabeth Kennedy, membre;  
Mme Mary Two Axe Early, membre.

*From the Tobique Women of New Brunswick:*

Ms. Shirley Bear;  
Ms. Caroline Ennis;  
Ms. Sandra Lovelace;  
Ms. Karen Perley.

*Des femmes de Tobique au Nouveau-Brunswick:*

Mme Shirley Bear;  
Mme Caroline Ennis;  
Mme Sandra Lovelace;  
Mme Karen Perley.

*From the Treaty 8 Bands of Alberta:*

Mr. Walter Twinn, Chief;  
Ms. Catherine Twinn, Counsel;  
Mr. David Brown, Q.C., Counsel.

*Des Bandes du Traité 8 de l'Alberta:*

M. Walter Twinn, chef;  
Mme Catherine Twinn, conseiller;  
M. David Brown, c.r., conseiller.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, April 23, 1985

Le mardi 23 avril 1985

**Issue No. 9**

**Fascicule n° 9**

**Ninth proceedings on:**

**Neuvième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act".

---

La teneur du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen (or Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)*m*), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and —

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

l'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)*m*) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 23, 1985  
(12)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Flynn, Marchand, Neiman and Nurgitz. (5)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Lewis and Watt.

*In attendance: From the Library of Parliament:*

Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:*

The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

Ms. Mary Eberts, Barrister and Ms. Beth Symes, Barrister.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Ms. Mary Eberts and Ms. Beth Symes made statements and answered questions.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 AVRIL 1985  
(12)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Flynn, Marchand, Neiman et Nurgitz. (5)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Lewis et Watt.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:*

M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:*

Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

Mmes Mary Eberts et Beth Symes, avocates.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Mmes Mary Eberts et Beth Symes font chacune une déclaration et répondent ensuite aux questions.

A 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 23, 1985.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us today two distinguished barristers from Toronto, Ms. Mary Eberts and Ms. Beth Symes, both of whom are well qualified as experts on the Charter of Rights as well as the whole spectrum of Indian rights with regard to women and perhaps the Indian Act as a whole. We will try to question them on those areas. They have appeared before the other committee and they have both written extensively on these questions. I believe Ms. Eberts will commence by giving us part of the presentation and then Ms. Symes will carry on from there.

**Ms. Mary Eberts, Barrister:** I should like to begin with some points about the Charter of Rights, section 15, and some of the other provisions of the Charter of Rights and the Constitution Act which have a bearing on your deliberations. I was invited, by one who has chaired this committee, to be as boring and legalistic as I wished, and I fear that I may take him up on that invitation. However, if it becomes too legalistic and you have questions that you feel should be answered right away, because not having them answered would impair your line of thought on a particular matter, please do not hesitate to leap in. Otherwise, once I have finished my remarks, Beth will address some specific equality issues which arise in the bill, given the context that I set. Both of us will then be happy to answer your questions more extensively.

Section 15 of the Charter came into effect last week. It provides, of course, that every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination.

The guarantees in section 15, for your purposes, interestingly, include guarantees of those rights without discrimination based on race or on sex. In the case of the Indian women who are being dealt with in Bill C-31, there may be a case of double discrimination or two grounds under section 15 that have to be balanced off once courts, or, indeed, you in your position as legislators, start looking at the substance of legislation.

Section 15 has an interesting history—

**Senator Watt:** Would you explain in more detail what you mean by that?

**Ms. Eberts:** I think that question will be answered when I look at the history of section 15. We are here almost in the capacity of living witnesses, because we are two of the many people who were involved in getting section 15 in the shape

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 avril 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

**La sénatrice Joan Neiman** (*présidente*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux de recevoir aujourd'hui deux éminentes avocates de Toronto, Mmes Mary Eberts et Beth Symes, toutes deux connaissant très bien les dispositions de la Charte des Droits et Libertés, la gamme complète des droits des Indiennes et peut-être aussi la Loi sur les Indiens dans son ensemble. Nous les interrogerons sur ces questions. Elles ont comparu devant le comité de l'autre endroit et ont rédigé de nombreux ouvrages sur le sujet. Je crois que Mme Eberts prendra d'abord la parole pour être suivie de Mme Symes.

**Mme Mary Eberts, avocate:** J'aimerais d'abord vous parler de la Charte des Droits et Libertés, de l'article 15 plus précisément, de certaines autres de ses dispositions et de la Loi constitutionnelle qui sont en fait toutes des mesures législatives qui vous intéressent. L'un des anciens coprésidents du Comité m'a dit que je pouvais être aussi ennuyeuse et juridique que je le voulais et je pense que je vais accepter son invitation. Toutefois, si je me perds dans les dédales de la loi et que vous avez des questions qui vous paraissent mériter une réponse immédiatement parce qu'autrement vous n'arriveriez pas à comprendre une question précise, n'hésitez pas à intervenir. Sinon, une fois mon exposé terminé, Mme Symes vous parlera de certaines questions concernant les droits à l'égalité contenus dans le projet de loi et ce, en tenant compte du contexte que j'aurai établi. Nous seront ensuite très heureuses de répondre à toutes vos questions.

L'article 15 de la Charte des Droits et Libertés est entré en vigueur la semaine dernière. Il dispose que la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et que tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination.

À titre indicatif, je vous signale que les garanties de l'article 15 interdisent entre autres, toute discrimination fondée sur la race ou le sexe. En ce qui a trait aux Indiennes, dont les droits sont énoncés dans le projet de loi C-31, il se pourrait qu'il y ait double discrimination fondée sur deux motifs aux termes de l'article 15, problème qui devra être réglé une fois que les tribunaux ou, en fait, vous les législateurs aurez commencé à étudier la loi.

L'article 15 a des antécédents intéressants . . .

**Le sénateur Watt:** Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet?

**Mme Eberts:** Je répondrai à votre question quand je vous parlerai de l'article 15. Nous sommes devant vous aujourd'hui en tant que témoins vivants, si je puis dire, parce que nous sommes deux des nombreuses personnes qui ont participé à la rédaction de l'article 15 dans sa forme actuelle, et aussi parce

## [Text]

that it is in today, because we were both involved in the lobby efforts that went on to put the clause in its present form.

Section 15 did not contain the phrase "equal under the law" when it was first introduced in the House of Commons in the fall of 1980. At that time it was thought by many groups that the absence of this phrase was a serious deficiency in the law. One of the main reasons for that thought was the case in the Supreme Court of Canada dealing with the rights of Bedard and Lavelle in the Indian Act. That was section 12(1)(b) of the Indian Act. In that case, the majority of the Supreme Court of Canada held that the provisions of the Canadian Bill of Rights would not reach the provisions of 12(1)(b) because they dealt only with the procedure for enforcement of the law and not with its substance.

We were successful in making it clear, we think, that the section now reaches the substance of legislation, both because of this phrase "under the law" and because of section 52. Section 52 of the Constitution Act simply makes void any law that does not comply with the Constitution—that is, the Charter and anything else that is in the Constitution. So the substance of legislation is clearly subject to the commands of the Charter and of the Constitution.

One of the other things raised in the Bedard and Lavelle case by Mr. Justice Laskin, as he then was—he had not yet become the Chief Justice—was that the Indian women in that case had two characteristics, namely, the characteristics of sex and of race. He said that in his view the provision that would require an Indian woman to be deprived of her Indian status once she married a non-Indian man was sex-based discrimination. That, in fact, compounded the racial discrimination that Indian people face, because the woman was, in effect, being excommunicated from her own people because of the situation, and it was only the woman who was being excommunicated from her own people. So it was a case of double discrimination; generally speaking, there was the distinction in treatment between Indian persons and others, but that was compounded by her sex and in a way that would make it particularly isolating for her because she was deprived of her own associations.

So he clearly flagged—but the Supreme Court did not solve it—the problem of people who have more than one characteristic that attracts operation of the law; and that is enumerated in section 15.

That really is one of the issues raised by Bill C-31, and Beth will talk about that in more detail—that is, how does one, on the one hand, achieve equity and proper treatment for native persons, while, at the same time, not giving occasion for sex-based discrimination or unequal treatment of men and women?

The part of the Constitution that was passed in 1982 has a number of provisions that relate to this question of native or aboriginal persons' rights on the one hand and sex-based discrimination on the other. It is not entirely clear exactly how those different sections fit together. You have a process that went on during the time that the Constitution Act was being drafted whereby a bit of tinkering was being done here, changes were being made there, and all kinds of things were

## [Traduction]

que nous comptons parmi les lobbyistes qui ont exercé des pressions pour obtenir l'article 15 que l'on connaît aujourd'hui.

Lorsqu'il a été déposé pour la première fois à la Chambre des communes à l'automne de 1980, l'article 15 ne précisait pas que «la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous.» À cette époque, beaucoup pensaient qu'il s'agissait là d'une grave lacune. L'une des principales raisons invoquées était l'affaire Bédard et Lavelle portée devant la Cour suprême du Canada en vertu de la Loi sur les Indiens, plus précisément de l'alinéa 12(1)b). En effet, la majorité des juges de la Cour suprême ont décrété que les dispositions de la Déclaration canadienne des droits ne s'appliquaient pas à celles de l'alinéa 12(1)b) parce qu'elles ne portaient que sur les modalités d'application et non sur le fond de la loi.

Je pense que nous avons réussi à préciser que cet article porte maintenant sur le fond de la loi, à la fois à cause de cette phrase que je viens de citer et de l'article 52 de la Loi constitutionnelle qui rend nulle et non avenue toute loi non conforme avec la Constitution, à savoir la Charte et toute autre disposition de la Constitution même. C'est donc dire que la loi doit être conforme à la Charte et à la Constitution.

Une autre des questions qui a été soulevée dans l'affaire Bédard et Lavelle par M. le juge Laskin (il n'était pas encore chef de la Cour suprême à ce moment-là) était que les Indiennes étaient victimes de deux types de discrimination, c'est-à-dire fondée sur le sexe et sur la race. Selon le juge Laskin, la disposition privant toute Indienne épousant un non-Indien et qui se voyait retirer son statut d'Indienne constituait un cas de discrimination fondée sur le sexe. En fait, cela venait ajouter à la discrimination raciale dont les Indiens sont victimes parce que l'Indienne était exclue de son propre peuple et seules les femmes devaient subir ce sort. Il y avait donc là double discrimination, en ce sens que de façon générale, on établissait une distinction entre les Indiens et les autres, mais aussi qu'on ne faisait preuve de discrimination fondée sur le sexe, ce qui isolait encore plus les Indiennes parce qu'elles n'avaient plus le droit de se marier avec qui elles voulaient.

C'est donc dire que M. le juge Laskin a soulevé le problème, que la Cour suprême n'a pas résolu, des personnes assujetties à la loi pour plus d'un motif, comme le précise l'article 15.

Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une question soulevée par le projet de loi C-31 dont Mme Symes vous entretiendra plus en détail. La question est de savoir comment, d'une part, on peut accorder équité et justice aux autochtones tout en ne les rendant pas, d'autre part, victimes de discrimination fondée sur le sexe ou en accordant un traitement inégal aux hommes et aux femmes?

Cette partie de la Constitution qui a été adoptée en 1982 contient un certain nombre de dispositions sur les autochtones ou sur leurs droits, d'une part, et sur la discrimination fondée sur le sexe, d'autre part. On ne sait pas exactement comment ces différents articles se recoupent. Au moment où on a rédigé la Loi constitutionnelle, on a un peu joué avec les mots par-ci par-là, fait des petits changements d'un côté ou de l'autre, et toutes ces petites choses se sont produites en même temps. Et à



## [Text]

going on all at once; and because of the political compromises that had to be made in various positions, it was not possible to have a perfect document that would make crystal clear how everything fits together. So we have to do a bit of analysis to see how it all works.

There are two provisions in the Charter itself that will be of interest to you. One is section 15, to which I have already referred. That is the guarantee of equality under the law without distinction on the basis of race or sex, and a number of other grounds. The other is section 25 of the Charter, which says:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada . . .

There are then listed a couple of specific types of rights, rights recognized in the Royal Proclamation of 1763 and rights acquired by way of land claims settlement. Those are in section 25. So you have within the Charter itself the issue of whether section 25 has a bearing on the commands of section 15. Concerning the Charter itself, talking about sections 25 and 15, that raises the question whether there is anything in the land claims settlement or the Royal Proclamation of 1763 that would constitute a guarantee that people could discriminate against women? Are there any explicit rights in any of those two sources that would permit differentiation in the treatment of women and, in particular, that would permit women to be excommunicated from their own people?

At the moment I am unable to tell you whether there is any particular section or aspect of the Proclamation or the land claims settlements that would raise this issue. It is my impression that there is nothing that says explicitly, "Yes, you can excommunicate women from their people if they marry a non-Indian." These kinds of provisions began to appear in the Indian Act in the mid-nineteenth century. Many of the rights under section 25 may be dealing with land claims settlements, customs and other things that were recognized. My initial thought is that there is nothing as sweeping and as specific guaranteed in section 25 of the Constitution as there is guaranteed in section 15 of the Charter. In any event there is also the provision of section 1 of the Charter, which says, "subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." So then, looking at the legislation in light of the Charter and the Constitution, you must say, "Well, the court has to balance section 15 against section 25 to the extent that a section 25 right might interfere with a section 15 right and, therefore, section 25 may have precedence. However, section 1 of the Charter makes it clear that you have to have a very strong case. Those who say that their rights under section 25 allow the cutting back of rights under section 15 would have to make a very strong case that that is in fact the situation. They would have to be very specific.

The whole question gets more interesting and presents an entirely new wrinkle when you get down to section 35 of the Constitution, which says that the existing aboriginal and treaty rights of aboriginal people of Canada are recognized and

## [Traduction]

cause des compromis politiques qu'il fallait faire sur plusieurs sujets, il n'a pas été possible de rédiger un document parfait qui précise en toutes lettres les modalités de chacune des dispositions. Il nous faut donc analyser les choses pour voir comment tout s'imbrique.

La Charte même contient deux dispositions qui vous intéresseront. L'une est l'article 15 dont j'ai parlé, c'est-à-dire la garantie des droits à l'égalité pour tous, indépendamment de toute discrimination fondée sur le sexe ou la race, ou d'autres motifs. L'autre est l'article 25 dont le libellé est le suivant:

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés (ancestraux, issus de traités ou autres) des peuples autochtones du Canada . . .

Il est ensuite précisé certains types de droits, notamment les droits reconnus par la Proclamation royale de 1763 et les droits acquis par voie de règlement de revendications territoriales. Voilà ce que contient l'article 25. Il faut donc se demander si l'article 25 influe sur la portée de l'article 15, si certaines clauses des règlements de revendications territoriales ou de la Proclamation royale de 1763 constituent une garantie contre toute discrimination exercée à l'endroit des femmes. Ces deux mesures contiennent-elles des droits explicites qui permettraient d'accorder un traitement différent aux femmes et plus particulièrement qui permettraient de les exclure de leur propre peuple?

Pour l'instant, je ne peux pas répondre à cette question. J'ai l'impression qu'aucune disposition ne précise que l'on peut chasser les Indiennes de leur peuple si elles épousent un non-Indien. C'est au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle qu'on a commencé à intégrer de telles dispositions à la Loi sur les Indiens. Donc, nombre des droits reconnus par l'article 25 peuvent porter sur les règlements de revendications territoriales, les douanes et d'autres choses qui ont été reconnues. Ce que je pense d'abord, c'est que l'article 25 de la Constitution n'offre pas de garanties aussi précises et aussi générales que l'article 15 de la Charte. De toute façon, on a aussi l'article 1 de la Charte qui «garantit les droits et libertés qui y sont énoncés et qui ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.» Donc, lorsqu'ils examinent la loi à la lumière de la Charte et de la Constitution, les tribunaux doivent faire la juste part des choses entre les articles 15 et 25 et se demander si un droit reconnu par l'article 25 porte atteinte à un droit reconnu à l'article 15 et par conséquent décréter que l'article 25 a préséance. Cependant, l'article 1 de la Charte précise qu'il faut démontrer qu'il s'agit bel et bien d'un tel cas. Quiconque prétend que les droits dont il jouit en vertu de l'article lui permettent d'enfreindre les droits garantis par l'article 15 devra indiscutablement prouver qu'il a raison. Il devra apporter des arguments très précis.

Toute la question devient encore plus intéressante et présente une toute autre facette au regard de l'article 35 de la Constitution qui reconnaît les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada. Les droits

*[Text]*

affirmed. The treaty rights are defined by way of some amendments made in 1983 as rights that now exist by way of land claims agreements, or may be so acquired. So there is some overlap between section 35 and section 25, at least as far as the land claims settlements are concerned. Then you find in subsection 35(4) the following:

Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

So with respect to treaty rights there is the guarantee of equality.

One could then say that when relying on treaty rights to justify discrimination against Indian women you will run squarely into this fact that treaty rights are equally guaranteed to men and women. So it would appear that, of the things mentioned specifically in section 25 as possible checks on section 15, it is really only the rights set out in the Proclamation of 1763 that are at issue—that is, that are the possible source. Treaty rights are subject to their own guarantee of equality for men and women.

The overall position is that while courts and legislatures are properly called to recognize aboriginal rights and the rights under the Proclamation, Parliament is also subject to the commands of the Charter. So it, too, must bear in mind section 15 and always try to obey the law according to this section when passing legislation.

We have before us a bill to change parts of the Indian Act, in effect, to give the benefit of our second thought on this whole issue to Indian women and others who have lost their Indian status. It would seem that in the circumstances the command of section 15 is very clear that, where there is a benefit being conferred by law—and the benefit here is reinstatement of Indian status, it must be extended without distinction on the basis of sex. So the primary obligation is to extend the benefit, not to limit it. If any one were able to come forward and say, "Here is a specific right found in the Proclamation of 1763 that will stop you from extending the benefit equally to men and women," then you would have to look at it seriously because of the commands of section 25. It does not seem as though there is anything in the land claims area that would oblige you to withhold the benefit of this new legislation evenhandedly from women, because the land claims themselves are subject to a guarantee of equality on the basis of sex.

That is the balancing act that you have before you; namely, the very clear command in section 15 versus the possibility that someone may point to something in the rights guaranteed by the Proclamation of 1763 which may detract from section 15. Given that we know about the rights of section 15 and that the rights guaranteed by the Proclamation may apply to only certain bands or certain parts of the country, it would seem that a device or legislative approach that could be used would be to go ahead and extend the benefit equally, and if someone came forward with something they thought should be taken

*[Traduction]*

issus de traités sont définis par voie d'amendements adoptés en 1983 comme étant des droits qui existent maintenant par voie de règlement de revendications territoriales ou qui peuvent être acquis de la même façon. Il y a donc un certain chevauchement entre les articles 35 et 25, à tout le moins en ce qui a trait aux revendications territoriales. Ensuite, le paragraphe 35(4) précise ce qui suit:

Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits (ancestraux ou issus de traités) visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Donc en ce qui a trait aux droits issus de traités, il y a garantie d'égalité.

Si on se base sur les droits issus de traités pour justifier des motifs de discrimination contre les Indiennes, on va se heurter à cette disposition selon laquelle les droits issus de traités sont garantis également pour les hommes et pour les femmes. Il semble donc que des dispositions précises de l'article 25 qui puissent contrevenir à l'article 15, les seules vraiment contestées concernent les droits établis par la Proclamation royale de 1763, c'est-à-dire qu'il s'agit là d'une source possible de discrimination. Les droits issus de traités sont garantis également aux hommes et aux femmes.

Dans l'ensemble, il faut dire que même si les tribunaux et les assemblées législatives sont appelés à reconnaître les droits des autochtones et les droits issus de la Proclamation royale, le Parlement est lui aussi soumis à la Charte. Il doit donc tenir compte de l'article 15 et toujours essayer de s'y conformer lorsqu'il adopte une loi.

Nous étudions aujourd'hui un projet de loi visant à modifier certaines parties de la Loi sur les Indiens pour, en fait, faire profiter les Indiennes et les autres ayant perdu leur statut d'Indiens. Il semble que, dans les circonstances, la portée de l'article 15 est très claire, à savoir que lorsque la loi confère un bénéfice (il s'agit ici de redonner à des femmes et à des hommes leur statut d'Indien) il doit être accordé sans distinction fondée sur le sexe. Donc, l'obligation première qui nous incombe est d'accorder cet avantage et non de le restreindre. Par contre, si on arrive à prouver que la Proclamation de 1763 accorde un droit précis qui vous empêchera d'accorder cet avantage également aux hommes et aux femmes, il faut alors sérieusement étudier la question à la lumière de l'article 25. Les règlements de revendications territoriales ne semblent pas contenir de disposition qui puisse vous obliger à ne pas accorder le bénéfice de cette nouvelle loi aux femmes parce que les revendications territoriales elles-mêmes sont assujetties à la garantie d'égalité fondée sur le sexe.

Voilà l'équilibre que vous devez chercher à atteindre, à savoir déterminer la véritable portée de l'article 15 au regard des droits que certains peuvent prétendre être garantis par la Proclamation de 1763 et qui puissent porter atteinte à l'article 15. Compte tenu du fait que nous connaissons les droits garantis par l'article 15 et par la Proclamation royale qui risquent de s'appliquer seulement à certaines bandes ou à certaines régions du pays, il me semble qu'une mesure législative qui pourrait être adoptée consisterait à aller de l'avant et à accorder ce bénéfice également aux hommes et aux femmes; par contre, si



## [Text]

into account because of section 25, you could address those situations specifically. Given the state of rights in 1763, it is unlikely that there is a single right that is so national in scope that it would apply to everyone in the same way the Indian Act would. That is merely a guess on my part, because I do not have a copy of those rights. So it seems that, in co-ordinating sections 15, 25 and 35, the general rule would be to extend the benefit equally subject to whatever special cases can be made for particular treatment pursuant to the guarantees of section 25. I do not know whether you have heard any of those yet, but given the fact that the limitations on equality have to be demonstrably justifiable, whoever came forward with a change would have to explain why they thought it was a special case.

**Ms. Beth Symes, Barrister:** I would like to talk about Bill C-31 and why it does not meet the standards of section 15 commanded of all legislation as of April 17, 1985.

First of all, there is the simple repeal of section 12 of the Indian Act, and obviously that is a good thing. It is time that it was done; it should have been done a long time ago. However, it is a positive step because that will correct the problem, then, of women who married non-Indian men and were enfranchised under 12(1)(b) or under section 109(2) of the act. It will correct the problem of what was called the double-mother role. In other words, those people who, upon attaining the age of 21, if their mother and their father's mother were not Indians, lost status as of that age. It will also correct the problem of a child born out of wedlock to an Indian woman, if the father was a non-Indian. Therefore, all of that goes, which of course is a positive thing.

However, the problem is what to do with those people who have lost status in the past. Henceforth, we know that no one will gain or lose status through marriage, and that is perfectly appropriate. But what is to happen to all the women and all of the children and all of the men, in fact, who have lost status due to enfranchisement because of the peculiarities of the Indian Act?

The bill provides in section 6 the real heart of what this scheme will be for registration. The bill says that there will be something called an Indian register and first of all, all of those who are currently registered will be registered on that new register. Then section 1(c) will restore the status to the Indian register of those people who lost it because of the double-mother role; in other words, their grandmother married a non-Indian man; the children born out of wedlock and the 109 women. That is, the enfranchisement of Indian women who, again, married. There were two possible ways they could have lost their status.

In addition, it adds those persons—and in fact, they happen to be all, or almost all, male—who were enfranchised in order to join the armed forces or to obtain or maintain employment. Those persons, then, will all be restored to the Indian register. Section 6(1) says that all of these people become, essentially,

## [Traduction]

quelqu'un prétend qu'une autre disposition devrait être prise en considération à cause de l'article 25, vous pourriez aborder ces questions précises une à la fois. Quand on sait quels droits existaient en 1763, il est peu probable qu'un seul droit de portée nationale s'applique à tout le monde de la même façon que la Loi sur les Indiens. Ce que je dis n'a rien de précis parce que je n'ai pas en main copie de ces droits. Il semble donc que pour coordonner les articles 15, 25 et 35, en règle générale, il faut accorder le bénéfice de la loi également aux hommes et aux femmes tout en respectant certains cas précis qui peuvent faire l'objet d'un traitement particulier aux termes des garanties de l'article 25. J'ignore si vous avez entendu parler de ces cas, mais comme les restrictions apportées aux droits à l'égalité doivent être justifiées, quiconque voudra modifier ces droits devra expliquer pourquoi il pense qu'il s'agit là d'un cas particulier.

**Mme Beth Symes, avocate:** J'aimerais maintenant aborder le projet de loi C-31 et vous dire pourquoi il ne satisfait pas aux dispositions de l'article 15 qui a préséance sur toutes les lois depuis le 17 avril 1985.

Mentionnons d'abord l'abrogation de l'article 12 de la loi sur les Indiens qui, de toute évidence, est une bonne chose. Il était temps qu'on le fasse et on aurait dû le faire il y a bien longtemps. Cependant, c'est là une mesure positive parce qu'elle permettra de régler un problème, c'est-à-dire celui des femmes qui ont épousé des non-Indiens et qui ont perdu leurs droits aux termes de l'alinéa 12(1)b) ou du paragraphe 109(2) de la loi. Ainsi, on ne parlera plus du rôle des deux mères. Autrement dit, ceux dont la mère et la grand-mère paternelles n'étaient pas Indiennes, perdaient leur statut à l'âge de 21 ans. L'abrogation de l'article 12 permettra aussi de régler le problème de l'enfant né hors mariage d'une mère indienne, et dont le père était un non-Indien. Toutes ces restrictions disparaissent, ce qui bien sûr est une bonne chose.

Cependant, un problème demeure: que faire de ceux ayant déjà perdu leur statut d'Indien? On sait maintenant que personne ne va perdre ni retrouver son statut d'Indien par le mariage, et cela est tout à fait correct. Mais qu'advient-il de toutes les femmes, de tous les enfants et de tous les hommes qui en fait ont perdu leur statut d'Indien à cause des particularités de la Loi sur les Indiens.

L'article 6 du projet de loi prévoit l'inscription des Indiens. Il dispose que l'on établira un document appelé le registre des Indiens et que d'abord et avant tout, tous ceux déjà inscrits seront inscrits dans le nouveau registre. Le paragraphe 1(c) accordera le statut d'Indien dans le registre à tous ceux qui ont perdu leur statut à cause du rôle des deux mères, autrement dit la grand-mère qui avait épousé un non-Indien, l'enfant né hors mariage et toutes les Indiennes qui ont perdu leurs droits et se sont remariées. Elles pouvaient perdre leur statut de deux façons.

En outre, on ajoute les personnes (en fait il s'agit presque toujours d'hommes) qui ont perdu leurs droits pour s'enrôler dans les Forces canadiennes ou pour trouver ou conserver un emploi. Ces personnes seront inscrites de nouveau au registre des Indiens. Le paragraphe 6(1) dispose que toutes ces person-



*[Text]*

6(1) or first-class Indians. In addition, the wives and children of the men who joined the armed forces are also to become 6(1) Indians. That is to say, they are to have equal status with those who are currently registered and those who are restored to the Indian register.

What, then, happens to the children of those persons? Section 6(1)(f) says that if both your parents are 6(1) Indians, then you are a 6(1) Indian. That is, therefore, the scheme for 6(1).

Then there is a second tier of being an Indian, and that is a 6(2). Clause 6(2) permits the registration of those persons if one of their parents was entitled to be registered under sub-clause 6(1). The key thing about this is that the creation of 6(1) and 6(2) Indians does not provide equality on the basis of sex. Let me give you a simple example. You have a brother and a sister who each marry non-status Indians. The brother will be a 6(1) Indian—

**Senator Marchand:** Could we go over that again, please?

**Ms. Symes:** I want to show you why the creation of 6(1) and 6(2) does not provide equality on the basis of sex. To do that, I am going to take a very simple example. Let us take one family in which there is a brother and a sister and each of them marry non-Indians. By that, I mean people who are not Indians within the meaning of the act. We know that the brother was and remained a 6(1) Indian. That is, he was registered before and will continue to be registered. His wife gained status on marriage, so she is currently registered and therefore will be registered under the new Indian register. Therefore, this means that both of them are 6(1) Indians and their children, then, are 6(1) Indians. If one of their children marries a non-Indian, then that child, in other words a grandchild, is a 6(2) Indian: That is, one of their parents was a 6(1) Indian. So, therefore, that brother has been able to pass to his children and to his grandchildren Indian status.

Let me contrast that with the sister. The sister lost status under 12(1)(b) or 109. She will now be restored to the Indian register by the operation of this bill, and she will therefore be a 6(1) Indian. Her husband never was an Indian and does not gain any status under this bill, so therefore the product of that marriage, the children, are 6(2) Indians because only one of their parents is a 6(1) Indian. If that child marries a non-Indian, the grandchildren—that is the grandchildren of the sister—are not Indians automatically. Therefore you can see, whether you look at it from the grandchildren's point of view and ask, "What is the difference between the two sets of grandchildren?", or you follow it up the family tree, the only difference is the sex of the grandparent, and that is a fundamental difference on the basis of sex.

*[Traduction]*

nes deviennent essentiellement des Indiens ayant droit à l'inscription. En outre, les femmes et les enfants des hommes qui se sont enrôlés dans les Forces armées deviennent aussi des Indiens aux termes du paragraphe 6(1). C'est-à-dire qu'ils doivent obtenir le même statut que ceux qui sont actuellement inscrits et ceux dont le nom est réinscrit au registre des Indiens.

Qu'advient-il alors des enfants de ces personnes? L'alinéa 6(1)f indique que si les deux parents sont des Indiens aux termes du paragraphe 6(1), les enfants sont alors des Indiens aux termes de ce même paragraphe. C'est donc l'intention de ce paragraphe.

Il y a ensuite un second volet au statut d'Indien; il s'agit du paragraphe 6(2), qui permet l'inscription d'une personne si l'un de ses parents avait le droit d'être inscrit aux termes du paragraphe 6(1). L'élément clé, c'est que le statut d'Indien conféré aux termes des paragraphes 6(1) et 6(2) ne permet pas l'égalité fondée sur le sexe. Permettez-moi de vous donner un exemple simple. Un frère et une sœur épousent des Indiens non inscrits. Le frère deviendra alors un Indien aux termes du paragraphe 6(1).

**Le sénateur Marchand:** Pourriez-vous répéter, s'il-vous-plait?

**Mme Symes:** Je vais vous montrer pourquoi le statut d'Indien conféré aux termes des paragraphes 6(1) et 6(2) ne permet pas l'égalité fondée sur le sexe. Pour ce faire, je vais vous donner un exemple très simple. Supposons que dans une famille, il y a un frère et une sœur qui épousent des non-Indiens. Par cela, j'entends des personnes qui ne sont pas Indiens, suivant le sens donné à ce terme dans la loi. Nous savons que le frère était et est demeuré un Indien aux termes du paragraphe 6(1), c'est-à-dire qu'il était inscrit auparavant et continuera de l'être. Sa femme a obtenu le statut d'Indien par mariage, de sorte qu'elle est actuellement enregistrée et que son nom sera donc inscrit au nouveau registre des Indiens. Par conséquent, tous deux sont des Indiens aux termes du paragraphe 6(1) et leurs enfants le sont également aux termes du même paragraphe. Si un de leurs enfants épouse un non-Indien, l'enfant du couple, en d'autres mots, le petit-fils ou la petite-fille, est un Indien aux termes du paragraphe 6(2); c'est-à-dire qu'un de ses parents était un Indien aux termes du paragraphe 6(1). Ainsi, ce frère a pu transmettre à ses enfants et à ses petits-enfants le statut d'Indien.

Permettez-moi d'établir le contraste avec la sœur. Cette dernière a perdu son statut aux termes de l'alinéa 12(1)b) ou de l'article 109. Son nom sera maintenant inscrit au registre des Indiens par le biais de ce projet de loi, et elle sera donc une Indienne aux termes du paragraphe 6(1). Son mari n'a jamais été Indien et n'obtient pas le statut d'Indien aux termes de ce projet de loi, de sorte que le produit de ce mariage, les enfants, sont des Indiens aux termes du paragraphe 6(2) parce que seulement un de leurs parents était un Indien aux termes du paragraphe 6(1). Si un de ces enfants épouse un non-Indien, les petits-enfants (c'est-à-dire les petits-enfants de la sœur) ne sont pas Indiens d'office. Si vous considérez la situation du point de vue des petits-enfants, vous pouvez donc vous demander: «Quelle est la différence entre les deux séries de petits-enfants?» Et si vous consultez l'arbre généalogique, vous cons-

[Text]

Another way is to look at the ability of an Indian to pass ancestry or descendency down to his or her children or grandchildren, and the scheme that has been set up between 6(1) and 6(2) says that it can pass through the male line for two levels, but only one level on the female line. Therefore, whether you look at it from the grandchildren's point of view or from the parents' point of view, in neither case do you have equality and it is very obvious that there is a fundamental difference in the protection or benefit that is offered to the two sets of grandchildren, or the benefits that can be conferred by the respective parents, in my example.

**Senator Flynn:** The discrimination here is against the sister's man, her husband.

**Ms. Symes:** The discrimination is, in fact, against the child.

**Senator Flynn:** He is the one who is not included.

**Ms. Symes:** He is not included. The reason that the women who have gained status through marriage are included is that it would be very unfortunate and unfair to remove their status at this particular time. It just would not be a practical or a humane thing to do.

**Senator Flynn:** But if you want to correct it, you must give it to the husband; the non-Indian husband.

**Ms. Symes:** Perhaps a better way of doing it, assuming that we are going to have a blip now, is that we must be fair to the children.

**Senator Flynn:** If that is not done, there will be discrimination against the white man.

**Ms. Symes:** I do not think that that is so. First of all, those men never had any rights under the previous legislation.

**Senator Flynn:** Nor did the white woman who married an Indian man.

**Ms. Symes:** She will not now, but with respect to whether or not he would have a right to challenge that in court, he did not have any rights then, he will not have any rights now, and since he was in the past unable to argue discrimination on the basis of sex because he did not have that protection in section 15, and specifically after the scheme comes in, he will not have any rights because he cannot gain, just as a woman cannot gain status through marriage.

In addition, may I suggest that that also probably fits as a reasonable limit within section 1 of the charter; that is, the provision of carrying the white woman is to cover over historical anomalies.

**Senator Flynn:** From the viewpoint of children, there is no discrimination based on sex.

**Ms. Symes:** I think there is.

[Traduction]

tatez que la seule différence est le sexe du grand-parent, ce qui constitue une différence fondamentale fondée sur le sexe.

Une autre façon de voir les choses consiste à jeter un coup d'oeil sur la possibilité qu'a un Indien de transmettre son titre ancestral ou son titre de descendance à ses enfants ou à ses petits-enfants; les paragraphes 6(1) et 6(2) indiquent que ce titre peut être transmis par l'homme sur deux générations, mais pour ce qui est de la femme, seulement sur une génération. Par conséquent, que vous étudiez la question du point de vue des petits-enfants ou de celui des parents, dans aucun cas il n'y a égalité, et il est très évident qu'il existe une différence fondamentale entre la protection ou les avantages offerts aux deux séries de petits-enfants, et les avantages qui peuvent être conférés par les parents respectifs, tel que ceux que j'ai cités dans mon exemple.

**Le sénateur Flynn:** Ici, la discrimination vise le mari de la soeur.

**Mme Symes:** En fait, elle vise l'enfant.

**Le sénateur Flynn:** Il est celui qui n'est pas inscrit.

**Mme Symes:** C'est exact. La raison pour laquelle les femmes qui ont obtenu le statut d'Indien par mariage sont inscrites, c'est qu'il serait très déplorable et injuste de leur enlever ce statut à ce moment-ci. Ce ne serait tout simplement pas possible ou humain.

**Le sénateur Flynn:** Mais si l'on désire corriger la situation, il faut conférer le statut au mari non Indien.

**Mme Symes:** Si l'on présume qu'il y aura un problème, une meilleure façon de procéder, c'est de tenter d'être équitable envers les enfants.

**Le sénateur Flynn:** Sinon, il y aura discrimination contre l'homme blanc.

**Mme Symes:** Je ne crois pas que ce soit le cas. Tout d'abord, cet homme n'a jamais eu les droits conférés par la loi précédente.

**Le sénateur Flynn:** Ni la femme blanche qui a épousé un Indien.

**Mme Symes:** Elle n'en aura pas maintenant, mais quant à savoir s'il aurait le droit de contester ce fait devant un tribunal, il n'avait aucun droit auparavant, il n'en aura aucun actuellement, et comme auparavant il n'était pas en mesure d'alléguer qu'il avait fait l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe parce qu'il n'était pas protégé par les dispositions de l'article 15, et plus précisément après que les nouvelles dispositions ont été établies, il n'aura aucun droit, car il ne peut obtenir le statut d'Indien par mariage, pas plus qu'une femme ne peut l'obtenir.

En outre, j'estime que cette disposition constitue probablement une limite raisonnable, comme le prévoit l'article 1 de la Charte; c'est-à-dire que les dispositions concernant la femme blanche visent à régler des anomalies historiques.

**Le sénateur Flynn:** Du point de vue des enfants, il n'y a aucune discrimination fondée sur le sexe.

**Mme Symes:** Je pense qu'il y en a une.



[Text]

**Senator Flynn:** I say that, because whether they are male or female, it is the same thing.

**Ms. Symes:** It is not whether the children are male or female, but whether or not the ancestor was male or female. That is the very root of the difference in treatment. That is why one set of grandchildren is Indian and another not. That is because of the sex of the grandparent.

**The Chairman:** The grandparent was treated differently because she was a woman.

**Ms. Symes:** Yes.

**Senator Flynn:** But I am referring to the children.

**Senator Watt:** There is discrimination towards a white man, because the woman is getting punished, if one looks at it in reality.

**Ms. Eberts:** One thing this legislation raises is the question of whether we bring about equality by taking away something that already exists so that people are equal, or whether we bring about equality by extending things.

The situation you are raising—that of the white husband—is one that presents, if you will, one generation's worth of problems, because, under the bill, anyone who marries an Indian is not going to collect Indian status automatically. So what we are dealing with is a situation of the white person who married an Indian woman. She lost her status and he did not gain any status. You are saying that this means he is not equal to the spouse of an Indian male.

So you are looking at the situation of a non-Indian. The problem presented is that if one wants to bring about equality by taking away the Indian status of the white woman who married the Indian man, then one is disturbing many established relationships. There may be many social and other reasons for leaving that woman as an Indian; she has been living on the reserve for a number of years, and her children have been raised as Indians, and so forth. One does not bring about equality by taking away her status retroactively. The issue is whether you retroactively confer Indian status on a husband of the woman who is being re-instated.

**Senator Flynn:** My point is not so much for the husband; you are complaining about the children and saying that their mothers cannot transfer the rights. To be logical, you have to go back.

**Senator Cools:** What do you mean, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** The husband who is white does not gain status, but they are complaining about the children of that couple. Let us suppose one gives the rights to children, they will say that their father does not have the status, but they do. That is not very logical. On the way down it is okay, but why not give it on the way up.

**Ms. Symes:** What will happen henceforth in the ideal model is that no one gains or loses status because of marriage, and

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je dis cela parce que, qu'ils soient de sexe masculin ou de sexe féminin, cela revient au même.

**Mme Symes:** La question n'est pas de savoir si les enfants sont de sexe masculin ou de sexe féminin, mais si l'ancêtre était de sexe masculin ou de sexe féminin. C'est là le fondement même de la différence dans le traitement accordé. C'est pourquoi une série de petits-enfants sont Indiens et l'autre non. Cela dépend du sexe de leur grand-parent.

**Le Président:** Le grand-parent a été traité différemment parce qu'il était une femme.

**Mme Symes:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Mais je fais allusion aux enfants.

**Le sénateur Watt:** Il y a discrimination à l'endroit d'un homme blanc parce que, dans la pratique, la femme est punie.

**Mme Eberts:** Ce projet de loi soulève la question suivante: nous instaurerons l'égalité en supprimant des dispositions visant déjà à assurer l'égalité des gens ou en les élargissant?

Le point que vous soulevez (celui du mari de race blanche) présente des problèmes qui s'étendent à toute une génération, si vous me permettez l'expression, car aux termes du projet de loi, quiconque épouse un Indien n'obtiendra pas d'office le statut d'Indien. Ainsi, le point qui nous occupe est celui d'un homme blanc qui a épousé une femme Indienne. Elle a perdu son statut et il n'en a obtenu aucun. Vous dites que cela signifie qu'il n'est pas traité de la même façon que l'épouse de race blanche d'un Indien.

Ainsi vous comparez la situation à celle d'un non-Indien. Le problème, c'est que si l'on désire instaurer l'égalité en enlevant le statut d'Indien à la femme blanche qui a épousé un homme Indien, alors on perturbe beaucoup de relations établies. Il y a peut-être de nombreuses raisons sociales et autres qui font qu'il faut laisser à cette femme le statut d'Indien; elle vit dans la réserve depuis un certain nombre d'années, ses enfants ont été élevés en tant qu'Indiens, et ainsi de suite. Donc, on n'instaure pas l'égalité en lui enlevant rétroactivement son statut. La question est de savoir s'il faut conférer rétroactivement le statut d'Indien au mari d'une femme qui est réintégrée dans ses droits.

**Le sénateur Flynn:** Ma question ne porte pas essentiellement sur le mari; vous vous plaignez de la situation des enfants, alléguant que leur mère ne peut leur transmettre des droits. Pour être logique, il faut revenir en arrière.

**Le sénateur Cools:** Que voulez-vous dire, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Le mari de race blanche n'obtient pas le statut d'Indien, mais les témoins se plaignent au sujet des enfants de ce couple. Présignons que les droits sont transmis aux enfants, ces derniers diront que leur père n'a pas le statut d'Indien, mais que, eux, ils l'avaient. Ce n'est pas très logique. Pour les descendants, c'est logique, alors pourquoi ne pas l'accorder aux générations précédentes?

**Mme Symes:** Selon le modèle idéal, personne n'obtiendra ni ne perdra dorénavant le statut d'Indien par mariage, et les hommes et les femmes pourront transmettre leur statut



[Text]

men and women can pass their Indian status equally to their children and grandchildren. That is obviously the idea.

I am saying in this particular scheme of clause 6(1) and clause 6(2) that that does not happen, and it does not happen because the children of the sister are clause 6(2) Indians whereas the children of the brother are clause 6(1) Indians.

**The Chairman:** That is a blip at the moment and an anomaly that will be dealt with in this generation of women who are restored and by their children who become clause 6(2) children.

**Ms. Symes:** Yes. Most of the problems started arising in 1951 and hopefully will end in 1985, but there are a substantial number of these women, their children and grandchildren who have to be dealt with in a fair and equal manner.

Bill C-31, as I told you, restores status to those who were enfranchised in order to join the armed forces or to obtain or maintain employment. The act provides that their wives—indicating that they expect they are mainly men, and they are—and their children are absolutely restored to status as clause 6(1) Indians. So there is this rather odd anomaly in a bill that was to correct past discrimination, in that the children of the men restored to status receive full status, but the children of the women who are restored to status receive second-class status, clause 6(2) status.

**The Chairman:** Would you clarify that point. You say that the wives and children are automatically restored to status, but if they happen to be white wives, then they are not given status.

**Ms. Symes:** Yes. Clause 6(1)(d) of the bill provides that, if persons were deleted because they joined the armed forces or obtained or maintained employment, they fall within that clause. If you then read clause 6(1)(e), you will see that their wives and children are also clause 6(1) Indians.

**The Chairman:** Are you saying, though, that whether or not the wife had ever been a status Indian she will have status conferred on her?

**Ms. Symes:** It does not distinguish who the wife is.

**The Chairman:** That seems to be a hiatus in the wording, because I just took it for granted that it would only be the wives who had had status themselves and had lost it along with their husbands, but that really does not distinguish between the two categories, does it?

**Ms. Symes:** In fact, you will find that since the list was essentially purged as at September 1951, those families and those children, and so forth, will have had obviously little actual connection with the reserve, potentially. They may, in practice, have had it, but still those people will be restored to clause 6(1) status. Then, of course, clause 6(1)(f) states that if

[Traduction]

d'Indien à leurs enfants et à leurs petits-enfants. C'est de toute évidence ce que nous préconisons.

Je dis que les dispositions des paragraphes 6(1) et 6(2) ne le permettent pas, parce que les enfants de la sœur sont des Indiens aux termes du paragraphe 6(2), tandis que ceux du frère le sont aux termes du paragraphe 6(1).

**Le président:** Il s'agit pour l'instant d'une lacune qui sera comblée par la présente génération de femmes réintégrées dans leurs droits et celle de leurs enfants qui sont visés par les dispositions du paragraphe 6(2).

**Mme Symes:** C'est exact. La plupart des problèmes ont commencé à se poser en 1951, j'espère qu'ils seront réglés en 1985; mais un nombre considérable de ces femmes, de leurs enfants et de leurs petits-enfants doivent être traités de façon juste et équitable.

Le projet de loi C-31, comme je vous l'ai dit, confère de nouveau leur statut à ceux qui en ont été privés afin de s'enrôler dans les Forces canadiennes, et encore, d'obtenir ou de conserver un emploi. La loi prévoit que leur épouse (ce qui indique qu'on présume à juste titre que ce sont surtout des hommes qui sont en cause) et leurs enfants seront complètement réintégrés dans leur statut d'Indien aux termes du paragraphe 6(1). Ainsi, ce projet de loi qui visait à corriger la discrimination passée présente une anomalie plutôt étrange en ce sens que les enfants des hommes réintégrés dans leur statut obtiennent le statut complet d'Indien, tandis que les enfants des femmes réintégrées dans leur statut obtiennent un statut de deuxième classe, le statut prévu aux termes du paragraphe 6(2).

**Le président:** Pourriez-vous clarifier ce point? Vous dites que les épouses et les enfants sont réintégrés d'office dans leur statut, mais que s'il s'agit d'épouses de race blanche, elles n'obtiennent pas le statut d'Indien.

**Mme Symes:** Oui, l'alinéa 6(1)d) du projet de loi prévoit que si le nom d'une personne a été supprimé parce qu'elle est enrôlée dans les Forces canadiennes ou qu'elle a trouvé ou conservé un emploi, cette personne est visée par les dispositions de cet alinéa. Si vous lisez ensuite l'alinéa 6(1)e), vous constaterez que leur épouse et leurs enfants sont également des Indiens aux termes du paragraphe 6(1).

**Le président:** Dites-vous cependant que même si l'épouse n'a jamais été une Indienne inscrite, elle en obtiendra le statut?

**Mme Symes:** On ne dit pas si l'épouse est Indienne ou non.

**Le président:** La formulation semble comporter une lacune, car j'avais tout simplement tenu pour acquis qu'il s'agirait seulement des épouses qui possédaient déjà elles-mêmes le statut et qui l'avaient perdu en même temps que leur mari, mais les dispositions ne font pas vraiment de distinction entre les deux catégories, n'est-ce pas?

**Mme Symes:** En fait, vous constaterez que depuis que la liste a été épurée en septembre 1951, ces familles, ces enfants, et ainsi de suite, ont de toute évidence eu très peu de liens avec la réserve. Ils peuvent en avoir eu dans la pratique, mais encore là, ces personnes seront réintégrées dans leur statut aux termes du paragraphe 6(1). Ensuite, bien entendu, l'alinéa 6(1)f) indique que si les deux parents étaient des Indiens aux termes du

[Text]

both parents were clause 6(1) Indians, then the child is a clause 6(1) Indian.

Therefore, what I find most unusual in this particular bill is that when they are trying to correct past discrimination they differentiate on the basis of sex; they confer better benefits on the men and their wives and children than they do on the women who are restored and their children, and of course, as you have stated, they confer no status on their spouse.

**Senator Lewis:** What is your suggestion as to the solution?

**Ms. Symes:** My suggestion is that Clause 6(1)(e) reinstates the wives or children of the clause 6(1)(d) persons who were restored. At page 14 I have proposed a recommendation that a new clause be added, clause 6(1)(e)(i) and that is for the children of those people who are restored under clause 6(1)(c). If you are going to restore the children of the men to 6(1) status, then you should restore the children of the women. What will happen, if that change is made in the bill, is that the children of the brother and sister will be treated exactly the same, and the grandchildren will be treated exactly the same. Both sets of children will be 6(1) children and the grandchildren will be 6(2) grandchildren, so there will be absolute equality and fairness in descendency.

**Senator Watt:** What happens to freedom of choice? Let us suppose that a sister preferred to be classed under the father, to be white, what happens then? Do you in a sense also move toward not giving any freedom of choice to the children?

**Ms. Symes:** No, because there is clearly, first of all, the requirement that whoever wishes to claim must apply in order to get status. Therefore, anyone who is not currently registered and does not wish to be registered need not apply, which is freedom of choice, and, secondly, there is a simple mechanism in the bill as proposed to essentially give up Indian status.

**Senator Watt:** How do you go about giving that up?

**Ms. Symes:** The mechanism is simply by—

**Senator Watt:** By not going through the register?

**Ms. Symes:** No. If you are currently registered, rather than going through the process of enfranchisement, which was under the old Indian Act, there is simply a mechanism to renounce it, and you can simply, voluntarily, give up Indian status.

**Senator Lewis:** If you change your mind again, can you go back on?

**Ms. Symes:** That will be left in this bill according to the individual band. Once you have renounced it, you certainly cannot then go back through the automatic thing. Whether or not a band would make rules to permit you to change your mind is yet to be seen.

**Senator Marchand:** Is there a cutoff date?

**Ms. Symes:** No, not as proposed.

[Traduction]

paragraphe 6(1), leur enfant est un Indien aux termes du même paragraphe.

Par conséquent, ce que j'estime très étrange dans ce projet de loi, c'est que lorsqu'on tente de mettre fin à la discrimination passée, on établit une distinction fondée sur le sexe; on confère aux hommes, ainsi qu'à leur épouse et à leurs enfants de meilleurs avantages que ceux qui sont conférés aux femmes réintégrées dans leurs droits et à leurs enfants; bien entendu, leur conjoint, comme vous l'avez indiqué, n'obtient aucun statut.

**Le sénateur Lewis:** Quelle solution proposez-vous?

**Mme Symes:** Ma proposition, c'est que l'alinéa 6(1)(e) réintègre les épouses ou les enfants des personnes réintégrées aux termes de l'alinéa 6(1)(d). A la page 14, j'ai recommandé l'adjonction d'un nouveau sous-alinéa 6(1)(e)i), à l'intention des enfants des personnes réintégrées aux termes de l'alinéa 6(1)(c). Si vous comptez redonner aux enfants des hommes le statut prévu au paragraphe 6(1), vous devriez alors le redonner aussi aux enfants des femmes. Si ce changement était apporté au projet de loi, alors les enfants, de même que les petits-enfants, du frère et de la soeur seraient traités exactement de la même manière. Les deux groupes d'enfants seraient visés par le paragraphe 6(1), et les petits-enfants, par le paragraphe 6(2), de sorte qu'on traiterait les descendants de façon égale et équitable.

**Le sénateur Watt:** Qu'advient-il de la liberté de choisir? Qu'arrive-t-il si une soeur préfère être classée dans la catégorie de son père pour être de race blanche? Procédez-vous également, dans un certain sens, de façon à n'accorder aux enfants aucune liberté de choisir?

**Mme Symes:** Non, parce que, tout d'abord, une disposition indique clairement que quiconque désire revendiquer le statut d'Indien doit en faire la demande. Par conséquent, quiconque n'est pas actuellement inscrit et ne désire pas l'être n'a pas besoin d'en faire la demande, ce qui constitue une forme de libre-choix; deuxièmement, le projet de loi prévoit une méthode simple permettant essentiellement de renoncer au statut d'Indien.

**Le sénateur Watt:** Comment procède-t-on pour ce faire?

**Mme Symes:** Le mécanisme est simplement de . . .

**Le sénateur Watt:** De ne pas se faire inscrire?

**Mme Symes:** Non. Si vous êtes actuellement inscrit, au lieu de passer par le processus d'émancipation qui était prévu dans l'ancienne Loi sur les Indiens, il existe une méthode simple permettant de renoncer volontairement à votre statut d'Indien.

**Le sénateur Lewis:** Si vous changez d'avis, pouvez-vous l'obtenir de nouveau?

**Mme Symes:** Le projet de loi confèrera à cet égard un pouvoir discrétionnaire aux bandes. Une fois que vous aurez renoncé à votre statut, vous ne pourrez certainement pas l'obtenir de nouveau d'office. On ne sait pas encore si une bande établirait des règles vous permettant de changer d'avis.

**Le sénateur Marchand:** Y a-t-il une date limite?

**Mme Symes:** Non, il n'en a été proposée aucune.



[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, perhaps Ms. Symes could finish her presentation and we can take it from there.

**Ms. Symes:** The first major problem in the bill is who is an Indian for the purposes of the Indian register and the two-tier form of status, that is, 6(1) and 6(2) status on the Indian register. That, in fact, has even more serious ramifications when it comes to being a member of a band. What is proposed is that the bands will make rules and regulations to govern who is a member of the particular band. They start with the following base line: First of all, all people who are currently members of the band are members of the band. Then, all people who are restored to status under clause 6(1) on the Indian register are restored to band status. This will mean that the women who married will be restored, the double-mother people will be restored, the children born out of wedlock will be restored and the men who joined the armed forces, for example, will be restored. They will be restored right back to their individual bands. Due to the fact that the children of those men who joined the armed forces are 6(1) Indians, those children will also be restored to band status.

What about the children of the women? The children of the women are not restored to band status. They can simply make application to the individual band for band membership and, depending upon the rules or criteria that the band sets up, they may either be granted it or not.

It is obvious that there is a fundamental difference in the kinds of benefits that are received by persons who are simply on the Indian register and those who are on the band list. Those who are on the Indian register can simply apply for, I think, post-secondary education and essentially extended health benefits whereas those who are on the band list have a chance for much greater or much more valuable benefits.

In a document that has been produced by the department, the value of the benefits for off-reserve persons is valued at \$635 per annum, whereas the value of the benefits to those persons who are on reserve, that is, members of the band, is a one-time cost of \$12,000 and thereafter an annual cost of \$5,000. Therefore, the difference in benefits has been quantified as being incredibly higher, at least 10 times the value for being a member of a band as opposed to just simply being on the Indian register. It is very clear then that it is not equal simply to be on the Indian register as to be on the band. Obviously, it is much more valuable in pure dollars and cents to be on the particular band. Therefore, we have the situation here that all the 6(1) persons go to the band and the 6(2) persons, who are the children of the women, may only apply to the band and there is, obviously, no guarantee that they will, in fact, become band members. This is not equality. From a parent's point of view it is obvious that that brother will be able to provide through these benefits to his children a much richer package of health care, education and benefits than will his sister.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, Mme Symes pourrait peut-être terminer son exposé et nous poserons nos questions ensuite.

**Mme Symes:** Le premier grand problème que pose le projet de loi concerné, d'une part, la définition du terme «Indien» aux fins du registre des Indiens et, d'autre part, le statut à deux volets, c'est-à-dire le statut conféré aux termes des paragraphes 6(1) et 6(2). En fait, ce problème a des ramifications encore plus graves lorsqu'il s'agit du membre d'une bande. On propose que les bandes établissent des règles et des règlements régissant l'appartenance à leurs effectifs. Ces règles et règlements seront fondés sur les principes suivants: Tout d'abord, tous ceux qui sont actuellement membres de la bande le demeureront. Puis, tous ceux dont le nom est réinscrit dans le registre des Indiens aux termes du paragraphe 6(1) sont réintégrés dans leur statut de membre de la bande. Ainsi, les femmes qui se sont mariées, les mères/grands-mères, les enfants naturels et les hommes qui se sont enrôlés dans les Forces canadiennes, par exemple, seront réintégrés dans leur statut. Ils seront réintégrés directement à leur bande. Comme les enfants des hommes qui se sont enrôlés dans les Forces canadiennes sont des Indiens aux termes du paragraphe 6(1), ils seront également réintégrés à la bande.

Qu'advient-il des enfants des femmes? Ils ne sont pas réintégrés à la bande. Ils peuvent simplement présenter à la bande une demande d'appartenance qui, selon les règles ou les critères que la bande établira, sera acceptée ou refusée.

Il est évident qu'il existe une différence fondamentale entre le genre d'avantages dont jouissent les personnes dont le nom figure simplement dans le registre des Indiens et celles dont le nom figure dans la liste de bande. Les personnes dont le nom est consigné au registre des Indiens peuvent tout simplement faire une demande, je crois, pour avoir accès à l'éducation post-secondaire et essentiellement, aux services complémentaires de santé tandis que celles dont le nom figure sur une liste de bande peuvent retirer des avantages plus importants ou plus utiles.

Dans un document qui a été préparé par le ministère, les avantages que retirent les personnes qui vivent à l'extérieur de la réserve se chiffrent annuellement à 635 \$ tandis que pour celles qui vivent dans la réserve, c'est-à-dire les membres de la bande, il y a un coût forfaitaire de 12 000 \$ et par la suite un coût annuel de 5 000 \$. Les avantages sont donc très supérieurs et sont au moins dix fois plus importants que pour membre d'une bande que pour la personne dont le nom est tout simplement consigné au registre des Indiens. Il est très clair que les avantages retirés ne sont pas les mêmes pour celui dont le nom est consigné au registre des Indiens que pour celui dont le nom figure sur une liste de bande. De toute évidence, du point de vue financier, l'Indien a l'intérêt à faire partie d'une bande. Par conséquent, il se peut que toutes les personnes tombant sous le coup du paragraphe 6(1) ressortissent à la bande et que les personnes visées par le paragraphe 6(2), qui sont les enfants des femmes, fassent tout simplement une demande d'appartenance à la bande. Il n'y a de toute évidence aucune garantie qu'ils en deviendront membres. Il ne s'agit pas là d'égalité. Il est évident pour les parents que le frère pourra offrir à ses



[Text]

There is a provision in the act in section 8 that states that dependent children must be permitted to live with their Indian parent. This does not guarantee that that child will, in fact, become a band member. You may well have a situation of a child who lives from birth until age 18 with an Indian parent, say, his Indian mother, and then at that age ceases to be a dependent and no longer has any residency rights and does not have any band status in that particular band. Although there is a provision there that the mother who wishes to return to the reserve can take her dependent children with her, it is a very short-term benefit to those children and it is just the right to live there.

Again, to go back to the bill itself, we see that the children of the man who joined the Armed Forces are treated very differently from the children of the woman who was enfranchised under 12(1)(b). His children automatically go back to band status, but her children do not. So even within the bill itself there is a fundamental difference in the way you treat children on the basis of sex.

**Senator Flynn:** You mean the mother, not the children.

**Ms. Symes:** The sex of the parent; that's right. But, from the parents' point of view, there is quite a difference in what you can provide for your children. The next issue in connection with which there are problems is the control of membership. As I have said, the scheme of the act provides that each of the bands will be given two years to make membership rules, and if they choose not to make membership rules, or do not make them in time, then all persons on the Indian register will automatically move on to the band list. So it is not supposed that many bands will give up that potential power or authority.

Now, who on the band list can make rules? Who can participate in the democratic process of defining who is an Indian? Right now it is defined as anyone who is an elector. An elector is someone who is registered on the band list, is 21 years of age and is not disqualified from voting at elections. In practice there are many bands that restrict electors to those people who are actually living on the reserve.

**Senator Marchand:** The electoral regulations spell it out very clearly.

**Ms. Symes:** I gather there are some bands who do have a wider definition of "elector".

**Senator Marchand:** They choose to ignore the regulations.

**Ms. Symes:** I did not want to make the blanket observation that this is so in every single band, but certainly there are a significant number of bands where it is a real problem.

[Traduction]

enfants, grâce à ces avantages de bien meilleurs soins de santé et une bien meilleure éducation que sa soeur ne serait en mesure de le faire.

L'article 8 porte notamment qu'un enfant à charge doit être autorisé à vivre avec son parent indien. Cela ne garantit pas que cet enfant deviendra membre de la bande. Il se peut très bien qu'un enfant qui, de sa naissance jusqu'à l'âge de 18 ans, a vécu avec un parent indien, sa mère, par exemple, cesse à cet âge d'être à sa charge, perde tous ses droits de résidence et ne possède aucun statut au sein de la bande. Bien qu'il soit prévu que la mère qui désire retourner vivre dans la réserve peut y amener ses enfants à charge, cela représente pour eux un avantage à très court terme, le seul droit dont ceux-ci disposent étant d'y vivre.

Une fois de plus, pour en revenir au projet de loi lui-même, nous constatons que les enfants d'un homme qui s'enrôle dans les Forces canadiennes sont traités différemment de l'enfant ou des enfants d'une femme qui a été émancipée aux termes de l'alinéa 12(1)(b). Les enfants de cet Indien récupèrent automatiquement leur statut au sein de la bande alors que ce n'est pas le cas pour les enfants de l'Indienne. Le projet de loi établit donc une différence fondamentale fondée sur le sexe des enfants.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez parler de la mère et non des enfants.

**Mme Symes:** Le sexe du parent; c'est exact. Mais du point de vue des parents, il y a toute une différence pour ce qui est des avantages que vous pouvez offrir à vos enfants. J'aimerais maintenant parler d'une autre question qui soulève des difficultés, le pouvoir décisionnel de la bande pour ce qui est de l'appartenance à ses effectifs. Comme je l'ai déjà dit, la loi prévoit que chaque bande disposera de deux ans pour établir les règles d'appartenance à ses effectifs, et si elle décidait de ne pas le faire ou de ne pas respecter ce délai, toutes les personnes dont le nom est consigné au registre des Indiens verraient automatiquement leur nom inscrit sur la liste de bande. On suppose donc que peu de bandes renonceraient à exercer ce pouvoir, s'il leur est effectivement accordé.

Maintenant, quels sont ceux dont le nom apparaît sur la liste de bande qui peuvent fixer des règles? Qui peut participer au processus démocratique visant à déterminer qui répond à la définition d'Indien? A l'heure actuelle, on parle de quiconque est un électeur. Un électeur est quelqu'un dont le nom figure sur la liste de bande, qui a 21 ans et qui a le droit de voter. En pratique, de nombreuses bandes n'acceptent comme électeurs que les personnes qui vivent vraiment dans la réserve.

**Le sénateur Marchand:** Le Règlement sur les élections est très clair à ce sujet.

**Mme Symes:** Je crois comprendre que certaines bandes ont adopté une définition plus large.

**Le sénateur Marchand:** Elles ont préféré ne pas tenir compte du règlement.

**Mme Symes:** Je ne voulais pas dire que cela s'applique à toutes les bandes, mais plutôt qu'un problème existe dans un nombre important de bandes.

[Text]

**Senator Marchand:** And they enforce it very strongly, too.

**Ms. Symes:** In practice, because there are only two years to make the rules, the department has estimated that of all the women who are restored to status, of those women who want to go back to the reserve to live, only 10 per cent will actually go back by 1987.

**Senator Nurgitz:** That is, to go back to live, but more than 10 per cent are registered.

**Ms. Symes:** Yes. It is estimated that between 70 per cent and 80 per cent of those women who were enfranchised will register. It is estimated that of those, between 10 per cent and 20 per cent will actually choose to go back and live on a particular reserve.

**Senator Marchand:** But that is really an educated guess.

**Ms. Symes:** No one has done what they call "take-up studies". No one has really tried to make an accurate assessment, and, in fact, most of the women who are in stable relationships and who have had settled lives in, say, Winnipeg, are unlikely to pull up stakes and move to a reserve in, say, Barons Lake. It is just not economically or socially feasible. In fact, the people who are more likely to go back are those people who are now widowed, the women who are widowed or divorced who are going back for family support or to care for their children.

The point is that for all the women who want to go back, it is obviously going to take time for them to get back, to wind up their lives, to find housing on a particular reserve. So the estimate that by 1987 only 10 per cent of those women who want to go back will, in fact, be back on the reserve, indicates that most of the women who want to go back will not be permitted to vote on the membership code. They will not be electors.

I think it is clear that being part of the process of self-determination—that is, deciding who is an Indian—is clearly one of the benefits under section 15. It is one of the things that are protected and guaranteed equally to male and female persons. When you come down to it, it is surely one of the most fundamental things, to determine who you are and who will be defined in a similar way. The mechanism that has been set simply eliminates the women. Because of the practical nature, they will not be back.

So I believe a far fairer and more equal way is that all persons who are restored to status on the band list should, in fact, have the opportunity to participate in formulating the rules. I think it is important that some perspective be kept on the statements from some of the Indian leaders who have made statements in the press and, I imagine, before your committee and the House of Commons committee. Some have been very extreme and have said essentially, "Over my dead body will any of these changes happen". I believe those people are not the main stream. There will be problems with respect to individual bands but not with respect to the majority of them.

[Traduction]

**Le sénateur Marchand:** Et elles appliquent Le règlement à la lettre.

**Mme Symes:** En pratique, comme les bandes n'auront que deux ans pour fixer les règles de toutes les femmes qui ont été rétablies dans leurs droits, des femmes qui veulent retourner vivre dans les réserves, 10 p. 100 seulement retourneront d'ici 1987.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous voulez dire, retourneront y vivre, mais plus de 10 p. 100 seront inscrites.

**Mme Symes:** Oui. On prévoit qu'entre 70 et 80 p. 100 des femmes qui ont été émancipées s'inscriront et qu'entre 10 et 20 p. 100 d'entre elles choisiront de retourner vivre dans une réserve en particulier.

**Le sénateur Marchand:** Mais il s'agit vraiment d'une conjecture.

**Mme Symes:** Personne n'a vraiment fait d'études précises à ce sujet. Personne n'a vraiment tenté de procéder à une évaluation précise et, en fait, la plupart des femmes qui vivent en union stable et qui se sont installées à Winnipeg, par exemple, sont peu susceptibles de déménager et d'aller vivre dans une réserve, comme à Barons Lake. C'est tout simplement impossible du point de vue économique ou social. En fait, les femmes qui sont le plus susceptibles de retourner vivre dans les réserves sont celles qui sont maintenant veuves, les veuves ou les divorcées qui y retourneront pour obtenir de l'aide de leur famille ou pour prendre soin de leurs enfants.

Le problème, c'est qu'il faudra à toutes ces femmes du temps pour déménager, pour liquider leurs affaires, pour trouver à se loger dans une réserve en particulier. Les prévisions selon lesquelles d'ici 1987 10 p. 100 seulement des femmes qui veulent revenir vivre dans une réserve y retrouveront effectivement indiquent que la plupart des femmes qui veulent revenir n'auront pas le droit de se prononcer à l'égard des règles d'appartenance. Elles ne seront pas des électeurs.

Je crois qu'il est clair que la participation au processus d'autodétermination, de définition du terme «Indien» est de toute évidence un des avantages qui découlent de l'article 15. Il s'agit d'une des garanties offertes au même titre aux hommes et aux femmes. La définition du terme «Indien», d'après des critères semblables, constitue sûrement l'un des éléments fondamentaux. Le mécanisme qui a été établi élimine simplement les femmes qui, vu l'aspect pratique, ne seront pas réintégrés.

Je crois qu'il serait beaucoup plus juste et équitable, que toutes les personnes dont le nom est réinscrit sur la liste de bande puissent, si elles le désirent, participer à la formulation des règles. Je crois qu'il est important de replacer dans leur contexte certaines déclarations que des chefs indiens ont faites dans la presse et, je suppose, devant votre Comité ainsi que celui de la Chambre. Certains radicaux ont déclaré qu'ils prendraient tous les moyens pour que ces changements ne soient pas apportés. Je crois que ces personnes ne représentent pas la majorité. Il y aura bien quelques problèmes à l'égard de certaines bandes, mais ce ne sera pas le cas pour la majorité d'entre elles.



[Text]

I think it is important that those bands realize that in the code of membership that they set forth, they too must respect the guarantees put forward in the Charter—specifically the guarantee in section 15. In other words, the scheme of self-government for Indians does not say that they can create an enclave that is impervious to the guarantees in the Charter. Therefore, I think that the rules of membership, or membership code, should be clearly set out as being subject to the guarantees in the Charter. Therefore, if rules were made that differentiated between men and women on the basis of age, and so on, those people would have access to the courts to ensure that they were treated fairly. So I think that that, in fact, is a reasonable matter.

**Senator Watt:** So you do not have any doubts that the Charter of Rights applies in that area?

**Ms. Symes:** I think that section 15 applies to all Canadians. I do not think that the operation of sections 25 and 35, or the process of giving self-determination in defining who is an Indian, excludes the operation of section 15. But, for greater certainty, to prevent long and expensive litigation, I think it makes sense that it be put right in the act that whatever membership codes there are have to meet the standards of section 15.

**Senator Flynn:** It is mentioned in the Charter that all laws—and, of course, regulations come under laws—have to conform with the Charter. So I doubt that it is necessary to do that.

**Ms. Symes:** The reason I am responding to that is that there have been papers written, by Doug Saunders and others, indicating that the process of Indian nationhood is not subject to the Charter.

**Senator Nurgitz:** That's right.

**Ms. Symes:** Because there is that argument, I want to meet it head on now, anticipating future problems.

**Senator Nurgitz:** If we proceed with this, then we are not accepting that argument. If we accept that argument, then we are not going to proceed with Bill C-31, because the Indian nations are not subject to the Charter.

**Ms. Eberts:** There is a practical point that can be added to what Beth was saying. You and we may know that passing this legislation at all means a statement by Parliament that the Charter applies. However, the individual person who is trying to gain access to the process of voting on band membership, or the individual person who has to stand up in a meeting and argue in a certain way, would be benefited by having, as well as the level of theory, something specific in the act that says that this process is subject to the Charter.

**Senator Flynn:** That would be true of all legislation. We cannot start doing that. I know what you mean, but I do not think it is practical.

**Senator Marchand:** It is a safeguard.

**Ms. Eberts:** It is a safeguard as opposed to having future litigation.

[Traduction]

Je crois qu'il est important que ces bandes se rendent compte qu'elles doivent également respecter, dans le code d'appartenance qu'elles établissent les garanties prévues dans la Charte — plus précisément la garantie découlant de l'article 15. Autrement dit, les dispositions sur l'autonomie politique des Indiens n'habilitent pas des derniers à créer un enclave imperméable aux garanties accordées par la Charte. Je crois donc qu'il devrait être clairement établi que les règles d'appartenance devaient être conformes aux garanties de la Charte. Par conséquent, si l'on établissait des règles qui donnaient lieu à des formes de discrimination fondée sur le sexe, sur l'âge etc., les victimes pourraient s'en remettre aux tribunaux afin de déterminer si elles ont été traitées équitablement. Je crois donc qu'il s'agit là en fait d'une question raisonnable.

**Le sénateur Watt:** Vous êtes donc sûre que la Charte des droits s'applique à cet égard?

**Mme Symes:** Je crois que l'article 15 s'applique à tous les Canadiens. Je ne crois pas que l'application des articles 25 et 35, ou le processus d'autodétermination prévu pour définir qu'il est un Indien exclu d'application de l'article 15. Mais, pour plus de certitude, afin d'empêcher de longs et coûteux litiges, je crois qu'il est logique de prévoir dans la loi que les règles d'appartenance doivent, quelles qu'elles soient, satisfaire aux exigences de l'article 15.

**Le sénateur Flynn:** La Charte prévoit que toutes les lois (et, il va sans dire, les règlements pris en application des lois) doivent se conformer à la Charte. Je doute donc qu'il soit nécessaire de procéder ainsi.

**Mme Symes:** Si je réagis à cela, c'est en raison de Doug Saunders et d'autres qui prétendent que le processus d'autodétermination des Indiens n'est pas assujéti à la Charte.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est exact.

**Mme Symes:** Je veux m'y attaquer maintenant en prévision des problèmes.

**Le sénateur Nurgitz:** Si nous adoptons ce projet de loi, nous rejetons cet argument. Si nous acceptons cet argument, nous n'adopterons pas alors le projet de loi C-31 en raison du fait que les nations indiennes ne sont pas assujétiées à la Charte.

**Mme Eberts:** On peut ajouter un élément à ce qu'a dit Beth. Vous savez comme nous que l'adoption de cette mesure législative signifie que le Parlement reconnaît la validité de la Charte. Toutefois, la personne qui essaie d'obtenir le droit de vote à l'égard de la composition de la bande, ou la personne qui doit se lever au cours d'une réunion et faire valoir des arguments aurait avantage à ce qu'il soit précisé dans la loi que ce processus est assujéti à la Charte.

**Le sénateur Flynn:** Il en irait de même pour toutes les mesures législatives. Nous ne pouvons commencer à faire cela. Je comprends ce que vous voulez dire, mais je ne crois pas que ce soit pratique.

**Le sénateur Marchand:** Il s'agit d'une protection.

**Mme Eberts:** Il s'agit d'une protection contre les futurs litiges.



[Text]

**Senator Marchand:** Yes, it heads off those who might have opinions afterwards.

**Senator Nurgitz:** But our passage of the bill takes that one argument. When Bill C-31 receives Royal Assent, so much for the case unless, by the way, Mr. Saunders wants to take that case and challenge it.

**The Chairman:** Which he will, presumably.

**Senator Nurgitz:** Which he will, as to the right for us to proceed. However, saying it in the bill makes no difference whatever. It will be a more significant point for him to challenge it on that basis and for it to be rejected by the courts, no matter what we say. If we say in the bill that the Indian Act is subject to the provisions of the Charter of Rights and Freedoms and the bill is struck down, so what? It is an empty statement.

**Ms. Eberts:** The statement, though, would be that the process that the bands go through to choose their membership roles is subject to the Charter. In that context, you are basically trying to head off at the outset the arguments that will be doubtless made in halls all over the country that section 15 does not apply.

**Senator Flynn:** It is obvious that we are trying to get away with some discrimination. This is the purpose of the bill.

**Ms. Eberts:** This is making assurance doubly sure that they cannot undo the work that you have done by the back door, because it is unlikely that the people who would be unhappy with these roles would have the resources to challenge them all across the country, every time it happens. Therefore you are merely trying to prevent in advance the bands from taking this position.

**Senator Nurgitz:** I do not follow that. Someone may well make the decision, and that would not affect my position as to whether I would or would not vote on the bill, frankly. However, if you are going to tell me that saying in the bill that all subsequent rules with respect to band membership or anything else must comply with the Constitution Act, 1982 and the Charter of Rights and Freedoms, and you are also telling me that saying that will then stop some of our native friends, say, in the Province of Alberta with resources sufficient to be able to do this, then I have an Easter bunny I will sell you, and I have a few other things that might be of interest.

**Ms. Eberts:** We're not interested in the Brooklyn Bridge, but we are just saying—

**Senator Nurgitz:** You just bought it.

**Ms. Eberts:** No, you can never stop anybody from suing, and as litigation lawyers, we understand this. You can never stop people from raising these kinds of arguments. What we are thinking of is the process of somebody who is probably not as well-heeled as some of these bands trying, at least, to get the argument off the ground somewhere that the band has to obey the Charter and section 15 in drawing up its rules. It is not a

[Traduction]

**Le sénateur Marchand:** On devancerait ainsi ceux qui pourraient avoir des doutes après coup.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais en adoptant le projet de loi, nous rejetons cet argument. Lorsque le projet de loi C-31 recevra sa Sanction Royale, cela règlera la question, à moins que M. Saunders ne veuille porter l'affaire devant les tribunaux —

**Le président:** Ce qu'il fera probablement.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce qu'il fera, pour contester notre droit d'adopter le projet de loi. Toutefois, le fait de le préciser dans le projet de loi ne changera absolument rien. Cela ne fera que lui donner un élément de plus pour porter l'affaire devant les tribunaux et obtenir gain de cause, peu importe ce que nous disons. Si nous précisons dans le projet de loi que la Loi sur les Indiens est assujettie aux dispositions de la Charte des droits et des libertés et que le projet de loi est rejeté, serons-nous plus avancés? C'est une déclaration vide.

**Mme Eberts:** Toutefois, on dirait dans l'énoncé que le processus suivi par les bandes pour fixer les règles d'appartenance est assujéti à la Charte. En procédant ainsi, vous tentez pour ainsi dire de parer aux contestations qui seront sans doute, portées devant les tribunaux partout au pays par ceux qui soutiennent que l'article 15 ne s'applique pas.

**Le sénateur Flynn:** Il est évident que nous essayons d'éliminer les dispositions donnant lien à une discrimination. C'est l'objectif du projet de loi.

**Mme Eberts:** C'est s'assurer doublement qu'ils ne peuvent annihiler après coup tout le travail que vous avez accompli parce qu'il est improbable que les personnes qui ne seraient pas satisfaites de ces règles auraient les moyens de les contester dans tous les cas. Vous essayez tout simplement d'empêcher à l'avance les bandes d'adopter cette position.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas votre raisonnement. Quelqu'un peu très bien prendre cette décision et en toute franchise, cela ne modifiera en rien ma position au sujet du projet de loi. Toutefois, si vous me dites qu'en précisant dans le projet de loi que toutes les règles subséquentes concernant l'appartenance à la bande ou quelque chose d'autre doivent satisfaire aux exigences de la Loi constitutionnelle de 1982 et de la Charte des Droits et Libertés et si vous dites également qu'en procédant ainsi on empêcherait certains compatriotes autochtones de l'Alberta, par exemple, qui en auraient les moyens financiers de porter leur cause devant les tribunaux, alors j'ai des nouvelles pour vous et je pourrais vous dire quelques autres choses qui pourraient vous intéresser.

**Mme Eberts:** Nous ne demandons pas la lune, tout ce que nous disons —

**Le sénateur Nurgitz:** A vous entendre, on le dirait bien.

**Mme Eberts:** Non, vous ne pouvez empêcher personne d'intenter des poursuites et, à titre d'avocat plaidants, nous le comprenons. Vous ne pouvez empêcher ce genre de contestation. Ce à quoi nous pensons, c'est à une personne qui n'est pas probablement pas aussi riche que quelques-unes de ces bandes et qui tente, du moins, de faire reconnaître que la bande doit respecter les exigences de la Charte et l'article 15 lorsqu'elle

[Text]

big point we are trying to make here. We do not think it is going to be a perfect inoculation against anything that they may come up with. The minimum point is that it is easier for people trying to enforce the Charter, if it is, in fact, in there than if it is not. That is all.

**Senator Nurgitz:** Yes, but you have seen those people and we have seen those people and I am not convinced that saying some things would really alter their course of conduct or the persistence with which they will pursue that course of conduct.

**Ms. Symes:** However you do have another audience, senator, and that is the Supreme Court judges at the various provincial levels who will be adjudicating and hearing these particular challenges. It does not hurt to send them a message of your clear intent, so that there can never be any doubt.

**Senator Flynn:** The judges are supposed to know the law as well as anybody else.

**Ms. Symes:** That is right, but they have indicated that they do not mind guidance in this particular area, given that the Charter and the equality provisions are brand new.

**Senator Nurgitz:** I did not see the witnesses laughing at the suggestion that judges know all of the law.

**The Chairman:** Honourable senators, at this point I would mention that our witnesses have a plane to catch and they must therefore leave here, I should say, by about 5.45. Therefore, I would appreciate it if we would allow them to complete their presentation and then we will try and get your questions on the record.

**Ms. Symes:** I just have one point, and that is that there are residency provisions within the act as well. For the same reasons as I have just suggested that it should be clear in the bill that the charter applies to the membership rules, I think that it should be clear that the charter also applies to any residency rules that a band may set up.

Essentially, those are the criticisms of the bill. My concern is that the definition of "children" be widened so that not only children who are adopted according to provincial law but also children who are adopted in accordance with custom shall be deemed to be Indians, and I understand that that is an amendment that might very well pass.

**Senator Marchand:** I am told that it has been accepted.

**Senator Watt:** There are a lot of problems attached to that, however. What about in the case where a child is adopted by custom and is not registered anywhere? If the parents happen to have an accident or die naturally, or whatever, that poor kid will not be entitled to get any share of what is left. Normally, he would receive something in the will. I have run into that problem before, and not only on one occasion. There are a lot of problems like that.

[Traduction]

établit ses règles. Nous n'essayons pas d'inclure une disposition à toute épreuve. Nous ne croyons pas que ce sera une panacée. Ce que nous voulons dire c'est qu'il sera plus facile pour les intéressés de tenter de faire appliquer les dispositions de la Charte si le projet de loi contient une disposition à cet effet. C'est tout.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, mais vous avez vu comme nous ces gens et je ne suis pas convaincu qu'en précisant certains points vous pourriez vraiment modifier leurs projets ou ébranler leur détermination.

**Mme Symes:** Toutefois, nous avons un autre auditoire, sénateur, et il s'agit des juges de la Cour suprême aux divers paliers provinciaux qui entendront ces causes et devront rendre des décisions. Il n'est pas mauvais de leur faire part de vos intentions pour qu'il ne subsiste jamais aucun doute.

**Le sénateur Flynn:** Les juges sont censés connaître la loi comme tout le monde.

**Mme Symes:** C'est exact, mais ils ont fait savoir qu'ils ne verraient aucun inconvénient à ce qu'on les renseigne dans ce domaine particulier étant donné la nouveauté de la Charte et des dispositions concernant l'égalité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vois qu'aucun témoins n'a souri lorsqu'on a dit que les juges connaissent bien la loi.

**Le président:** Honorables sénateurs, permettez-moi de signaler que nos témoins doivent prendre un avion et qu'ils devront nous quitter vers 17 h 45. Je vous saurais donc gré de les laisser terminer leur exposé pour que vous puissiez leur poser vos questions.

**Mme Symes:** Je n'ai qu'un autre point à aborder. La loi contient également des dispositions pour ce qui concerne la résidence. Pour les raisons que je viens tout juste de donner pour recommander de préciser dans le projet de loi que la Charte s'applique à l'établissement des règles d'appartenance, je crois qu'il faudrait également préciser que la Charte s'applique aux règles des bandes en matière de résidence.

Essentiellement, voilà quelles sont les critiques que nous avons à formuler à l'égard du projet de loi. La définition d'enfant devrait être étoffée de manière que non seulement les enfants adoptés conformément à une loi provinciale, mais également les enfants adoptés conformément aux coutumes indiennes soient réputés être Indiens. Si je comprends bien, il s'agit d'un amendement qui pourrait très bien être adopté.

**Le sénateur Marchand:** On m'a dit que cela avait été accepté.

**Le sénateur Watt:** Beaucoup de problèmes y sont liés, toutefois. Que se passe-t-il lorsqu'un enfant est adopté conformément aux coutumes sans qu'aucun dossier n'en fasse état? Si ses parents devaient périr dans un accident ou de causes naturelles, par exemple, ce pauvre enfant n'aurait aucun droit sur l'héritage. En temps normal, il hériterait d'une partie de la succession aux termes du testament. J'ai déjà personnellement eu connaissance de cas de ce genre, et plus d'une fois. Il y a beaucoup de problèmes comme cela.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Senator Watt, that kind of amendment that they are talking about—in other words, where another Indian family—no, first of all, if that child is already a child of the parents, then those rights would flow.

**Ms. Symes:** Would flow to him or her in their own right, yes.

**Senator Nurgitz:** So what is the problem?

**Ms. Symes:** The problem would be if you had a child who was not a section 6 Indian child whom an Indian family had adopted. I think the problem is one of fact as opposed to law. That is, establishing that the adoption according to custom really did happen. Obviously, it would be in the interests of the band to make sure that it is regularized on the band lists as soon as the adoption occurs.

**Senator Lewis:** I am sure that this is beside the point, really, but I was just wondering about divorce and that sort of thing. Does that affect this status business?

**Ms. Symes:** How divorce is handled is that one neither gains nor loses status because of divorce. Let us look at the practical problem. If you have an Indian person married to a non-Indian person—and let us take the traditional situation of an Indian man married to a non-Indian woman—and they have children, they live on the reserve and, for whatever reason, the man deserts the family, the now women obviously has the right to live on the reserve only on the basis of the rules that are made up by the band with respect to residency, because she is not an Indian and she is not a member of the band. She does not have any rights in her own, except what are given to her by the band.

The bill specifically covers what would happen in such a situation. Obviously, it would be very unfair for the woman, who perhaps had lived there for 15 years and her children had been there for 12 years, to be told, "You must leave tomorrow from the band." Therefore, there is a specific provision that is acceptable and reasonable in Bill C-31 to handle that problem.

**Senator Lewis:** What is your attitude towards the proposed bill? Do you support it, or are you pointing out problems with the proposed bill?

**Ms. Symes:** I support the one part of it that repeals section 12(1)(b) and restores the women to band status. I am very concerned with respect to the children and grandchildren of those people. It is my opinion that the provisions of the bill do not meet the standards of section 15 of the Charter and, therefore, are highly vulnerable to challenge in the courts.

**Senator Nurgitz:** Is there another point in the bill with which you disagree?

**Ms. Symes:** I certainly disagree with respect to the treatment of clause 6(1) and clause 6(2), which is part of the process, and because of the differentiation between clause 6(1) and clause 6(2), those who are restored to status are only those covered under clause 6(1).

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Sénateur Watt, le genre d'amendement dont ils parlent, c'est-à-dire lorsqu'une autre famille indienne — non, tout d'abord, si l'enfant est bien l'enfant des parents, ces droits lui reviendraient.

**Mme Symes:** Oui, ses propres droits lui reviendraient.

**Le sénateur Nurgitz:** Alors où est le problème?

**Mme Symes:** Il y aurait un problème dans le cas d'un enfant qui n'est pas considéré comme indien aux termes de l'article 6 et qui a été adopté par une famille indienne. Je crois qu'il s'agit d'un problème de fait plutôt que de droit. Autrement dit, il faut déterminer si les mesures d'adoption ont vraiment été prises selon la coutume. Manifestement, la bande aurait intérêt à ce que la situation soit régularisée sur la liste de bande aussitôt après l'adoption.

**Le sénateur Lewis:** Je suis sûr que c'est hors du sujet, mais qu'arrivera-t-il dans des cas de divorce, par exemple? Est-ce que le statut en est affecté?

**Mme Symes:** Personne ne gagne ni ne perd son statut d'Indien par suite d'un divorce. Prenons un exemple concret. Il pourrait y avoir un problème dans le cas d'un mariage mixte, c'est-à-dire, si l'on prend la situation traditionnelle, si un Indien a épousé une non-Indienne. Ils ont des enfants, ils vivent dans la réserve, pour une raison ou une autre, l'homme abandonne sa famille. Manifestement, la femme a le droit de continuer à vivre dans la réserve seulement en vertu des règles qu'établit la bande sur le plan de la résidence, parce qu'elle n'est pas Indienne et qu'elle n'est pas membre de la bande. Elle-même ne jouit d'aucun droit, sauf ceux que lui accorde la bande.

Le projet de loi prévoit précisément une telle situation. Manifestement, il serait très injuste de dire à une femme qui a vécu, disons, 15 ans dans la réserve et à ses enfants qui ont une douzaine d'années: «Vous devez quitter la bande demain». C'est pourquoi le projet de loi C-31 contient une disposition précise qui traite de ce problème d'une façon acceptable et raisonnable.

**Le sénateur Lewis:** Comment réagissez-vous au projet de loi? L'approuvez-vous ou y voyez-vous des difficultés?

**Mme Symes:** J'approuve une partie du projet de loi qui révoque l'alinéa 12(1)b) et redonne aux femmes le droit d'appartenir à la bande. Je suis très préoccupée du sort des enfants et des petits-enfants de ces femmes. A mon avis, les dispositions du projet de loi ne respectent pas les critères, l'article 15 de la Charte et, par conséquent, pourraient facilement donner lieu à des poursuites en justice.

**Le sénateur Nurgitz:** Désapprouvez-vous d'autres dispositions du projet de loi?

**Mme Symes:** Je m'oppose tout-à-fait au traitement prévu aux paragraphes 6(1) et (2), qui fait partie du processus; en outre, à cause de cette distinction prévue aux paragraphes 6(1) et 6(2), seuls ceux qui sont visés par le paragraphe 6(1) seront réintégrés dans leurs droits.



[Text]

**Senator Nurgitz:** But that is the same problem.

**Ms. Symes:** It is the same problem, but it has running threads.

**Senator Nurgitz:** You want something inserted in the bill so that determination of band membership is in compliance with the Charter.

**Ms. Symes:** And also that those people who are restored to status have the right to participate in formulating the rules.

**The Chairman:** May I ask you to clarify that point. I gathered from many of the native witnesses who appeared before the committee that there were many who wanted to be restored to status but really do not want to go back to live on the reserves.

Do you believe that people—even though they have status but have no intention of going back to live on the reserve and who may be living in Winnipeg, quite happily, as you have said, and are going to do so for the rest of their lives—should have the right to go back to the reserves and be part of the electoral process?

**Ms. Symes:** Yes, with respect to the determination of membership, but not, for example, with respect to the allocation of band funds, whether or not a house should be built, or whether or not a school should be built, and so forth. Those decisions should be taken according to the rules of the particular band. As far as the whole issue of self-determination is concerned, they should be a part of that process.

**The Chairman:** If your recommendations regarding the provisions that affect the children and grandchildren are adopted, how many grey areas do we have left that this bill has not dealt with at all with respect to status? What is left over that this bill does not deal with, if your proposed amendments are added?

**Ms. Symes:** Certain areas have not been touched on at all, such as wills, the administration of estates, and so forth. There was a case before the Supreme Court of Canada that dealt with that problem. That is not a problem on the basis of sex; that relates to a problem on the basis of race. The whole problem of wills and the passing of assets on death has not been touched.

**The Chairman:** You are putting that under the determination of status.

**Ms. Symes:** No.

**The Chairman:** That is what I was getting at. I wondered what would be left over. You said that you felt all those entitled to status should be electors and be able to take part in the determination of status. All I am trying to get clear in my mind is who is left over, who has not been covered.

**Ms. Eberts:** One of the key areas relates to the making of rules about band membership with respect to the clause 6(2) people, the ones simply placed on a general list who then want to get into a band. The bill, as it stands, gives automatic band membership to the clause 6(1) group and discretionary band membership to the clause 6(2) group. It may well be that a

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Mais il s'agit là d'un seul et même problème.

**Mme Symes:** C'est effectivement le même problème, mais il a des aspects différents.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous voudriez ajouter une disposition au projet de loi de sorte que les membres de la bande soient déterminés conformément à la Charte.

**Mme Symes:** Et que ceux qui sont réintégrés aient le droit de participer à l'établissement des règles.

**Le président:** Je voudrais que vous précisiez ce point. Les témoignages de nombreux autochtones qui ont comparu devant le Comité m'ont donné à comprendre que parmi ceux qui désiraient être réintégrés, beaucoup ne tenaient pas vraiment à retourner dans les réserves.

Croyez-vous que des Indiens, qui jouissent de leur statut mais qui n'ont pas l'intention de retourner vivre dans la réserve (ils sont peut-être installés à Winnipeg et, comme vous l'avez dit, y sont très heureux et vont continuer à y vivre pour le reste de leur vie) devraient avoir le droit de retourner dans les réserves et de participer au processus électoral?

**Mme Symes:** Oui, pour ce qui est de la détermination des membres, mais non pour ce qui est de l'affectation des fonds par exemple à la construction d'une maison ou d'une école. Ces décisions doivent être prises selon les règles de la bande. Quant à la question de l'autonomie politique, ils devraient pouvoir participer au processus.

**Le président:** Si vos recommandations sur les enfants et les petits-enfants étaient adoptées, combien d'autres questions relatives au statut d'Indien inscrit ne seraient pas réglées du tout dans le projet de loi? De quelles autres questions le projet de loi ne traite-t-il pas, en admettant que vos amendements soient adoptés?

**Mme Symes:** Il est certains points auxquels il n'a pas été touché du tout, les testaments et l'administration des successions, par exemple. La Cour Suprême du Canada a d'ailleurs déjà été saisi du problème. Ce n'est pas un problème fondé sur le sexe mais sur la race. Toute la question des testaments et de la transmission des biens au décès a été laissée de côté.

**Le président:** Vous croyez que cette question devrait s'inscrire dans la détermination du statut?

**Mme Symes:** Non.

**Le président:** C'est ce à quoi je voulais en venir. Je me demandais ce qu'il restait à examiner. Vous avez dit que tous ceux qui avaient le droit d'être inscrits devaient pouvoir participer aux élections et prendre part au processus de détermination du statut. J'essaie tout simplement de me faire une idée précise de ceux qui ne sont pas visés par le projet de loi.

**Mme Eberts:** L'un des problèmes clés concerne l'établissement des règles régissant l'appartenance à la bande en ce qui concerne les personnes visées par le paragraphe 6(2), celles qui sont simplement inscrites sur une liste générale et qui veulent ensuite faire partie d'une bande. Dans son libellé actuel, le projet de loi accorde au groupe visé par le paragraphe 6(1)

[Text]

woman restored to Indian status under this scenario may take a couple of years to arrange her life so that she may go back. She will have, no doubt, a very keen interest in whether her children will be clause 6(2) children and will ever have an opportunity for band membership.

So there are family interests of hers that are legitimately, in our view, represented by her in that process, even though it may be legitimate to say that someone who lives away from the band should not intrude into local affairs.

As life goes on and as the rule that nobody gets any status through marriage comes into effect, it may well be that there will always be an issue as to whether clause 6(2) people—that is, the second and third-generation people—can be in the band or not. We are only talking about the women who are now restored and taking a part in that decision about their clause 6(2) children. We are not saying that this is going to go on forever and ever, but for this generation and for those children it is really critical.

**Senator Watt:** In the case of a person who has obtained status, who lost it previously and decided not to live on the reserve, what rights would that person have? What rights do you think that person should have, whether male or female?

**Ms. Symes:** You are talking about someone who is a member of a band but living off the reserve?

**Senator Watt:** Yes, and who has no intention of going back to the reserve. Should that person have the right to decide what goes on with respect to education, health and voting rights? Is that mentioned anywhere in the bill?

**Ms. Symes:** It would be exclusively up to the band itself to make those rules. As we said before, some bands allow anyone on the list to vote and participate on such issues and to share, for example, in oil royalties or band distribution of assets; others say only if a person is permanently residing on a reserve do they have any of those rights.

**Senator Watt:** What is your recommendation?

**Ms. Symes:** With respect to that I recommend that it be a band decision and that the only limit on it be that it be fair.

**Senator Watt:** Only the people who live on the reserves would have the right to make decisions?

**Ms. Symes:** No. If whatever the band wants is reasonable, is workable, and is fair. In other words, there would not be a situation where men living off the reserve could vote and women could not.

**Senator Watt:** I am not making any distinction between male and female.

**Ms. Symes:** What I am saying is that as long as the band makes rules that are reasonable and fair, that would be fine.

[Traduction]

l'appartenance automatique à la bande et au groupe visé par le paragraphe 6(2) l'appartenance discrétionnaire. Il pourrait arriver que, d'après ce scénario, une femme à qui l'on a redonné le statut d'Indien inscrit ait besoin de quelques années pour réorganiser sa vie et retourner dans la réserve. Il ne fait aucun doute qu'elle aura un intérêt dans le processus qui déterminera si ses enfants seront visés par le paragraphe 6(2) et s'il leur a donné un jour la possibilité de faire partie de la bande.

A notre avis, les intérêts de la famille qu'elle représente sont légitimes même s'il serait juste d'affirmer que quiconque vit éloigné de la bande ne devrait pas intervenir dans les affaires internes.

Mais la vie continue, et lorsque le principe selon lequel le mariage n'accorde pas le statut d'Indien inscrit entrera en vigueur, il est possible que l'on n'ait pas encore déterminé si les personnes visées par le paragraphe 6(2) (les membres de la deuxième et de la troisième génération) peuvent faire partie de la bande ou non. Nous ne parlons que de femmes à qui l'on a redonné le statut d'Indien inscrit et qui prennent part à la décision qui concerne leurs enfants visés par le paragraphe 6(2). Nous ne croyons pas que le problème s'éternisera, mais la situation est vraiment critique pour cette génération et pour ces enfants.

**Le sénateur Watt:** De quel droit pourrait se prévaloir la personne à qui l'on a redonné son statut et qui a décidé de ne pas vivre dans la réserve? A votre avis, quels droits cette personne devrait-elle avoir, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme?

**Mme Symes:** Vous parlez des Indiens qui sont membres d'une bande mais qui vivent hors de la réserve?

**Le sénateur Watt:** Oui, et qui n'ont aucune intention d'y retourner. Devraient-ils avoir le droit de prendre des décisions en matière d'éducation, de santé et d'élections? Le projet de loi en fait-il état?

**Mme Symes:** Ces décisions devraient incomber exclusivement à la bande. Comme nous l'avons dit plus tôt, certaines bandes permettent à tous les Indiens inscrits sur la liste de voter, de prendre part à de telles décisions et de tirer profit des redevances pétrolières de la répartition des visions de la bande par exemple; dans d'autres bandes seuls les Indiens vivant en permanence dans une réserve jouissent de ces droits.

**Le sénateur Watt:** Que recommandez-vous?

**Mme Symes:** Je recommande de laisser les décisions à la discrétion de la bande et de veiller uniquement à ce qu'elles soient justes.

**Le sénateur Watt:** Seuls ceux qui vivent dans les réserves auraient le droit de prendre des décisions?

**Mme Symes:** Non. Tout ce qui importe, c'est que la bande établisse des règles raisonnables, pratiques et justes. Autrement dit, on n'assisterait pas à une situation où les hommes vivant hors de la réserve pourraient voter et les femmes ne le pourraient pas.

**Le sénateur Watt:** Je ne fais aucune distinction entre les hommes et les femmes.

**Mme Symes:** Je dis simplement que si la bande établissait des règles justes et raisonnables, il n'y aurait pas de problème.



[Text]

**Senator Watt:** You cannot determine that.

**Ms. Symes:** We can determine that by looking to see whether or not the band meets the requirements of the Charter. As long as they are treating people fairly, then I think it is definitely up to the individual band to make decisions as to whether or not a school should be built, how money should be distributed, and so forth. That is part of the self-determination process.

**Senator Marchand:** I was contemplating an amendment along the lines of your amendment to clause 6(1)(e)(i) because that is the area I have been concerned about. I totally agree with what you have said. You have made an excellent presentation. I appreciate the clarifications that you have given to us. They reaffirm to me some of the problems I have spoken about publicly.

I am not a lawyer but a farmer's boy. I was going to introduce an amendment to clause 6(1)(c) which relates to paragraph 12(1)(b). In clause 6(1)(c), about five lines down, where it states paragraph 12(1)(b), I was going to add after paragraph 12(1)(b) "and their descendants."

**Ms. Symes:** Senator Marchand, you certainly want to include clause 12(2) or clause 109(2) as well.

**Senator Marchand:** Yes.

**Ms. Symes:** You certainly want those people because they are the double mothers and the children out of wedlock. The 109(2) are those who are enfranchised in marriage. The only reason we did it the way we did was because of the symmetry. They had treated the men under clause 6(1)(d) and then they treated the children of those people under clause 6(1)(e). It is quite possible that either are equally acceptable.

**Senator Marchand:** Would mine work?

**The Chairman:** I think the word "descendants" is not the most felicitous word to use, because that might go on for many more generations.

**Senator Marchand:** Not in terms of those people who are living now.

**The Chairman:** No.

**Ms. Eberts:** Certainly the approach of including it in that section would work rather than doing it in the way that is indicated in our paper. It is always a question of which language you use. Whether you would put it right in a paragraph, as you propose or separate it out and refer back to that paragraph, certainly the idea behind the approach is one that seems to work.

**Senator Marchand:** I think your suggestion gives the bill much more symmetry. I have been looking for a good amendment to achieve what I want in the bill. I hope it does not come to us unamended. I like what you have included here.

**The Chairman:** Under clause 6(1)(e), do you feel that that wording creates a difference amongst children of parents

[Traduction]

**Le sénateur Watt:** Vous n'avez aucun moyen de vous en assurer.

**Mme Symes:** On peut s'en assurer en vérifiant si la bande respecte les dispositions de la Charte. Aussi longtemps qu'elle traite les membres avec équité; j'estime que c'est à chaque bande qu'il revient de décider si une école doit être construite et comment l'argent doit être réparti, etc. Cela fait partie de l'autonomie politique.

**Le sénateur Marchand:** J'envisageais la possibilité d'apporter un amendement semblable à celui que vous proposez au sous-alinéa 6(1)e)i) parce que c'est cette question qui m'inquiète. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit. Votre exposé était excellent et j'apprécie les précisions que vous nous avez données. Vous m'avez permis de confirmer le bien-fondé de certains points que j'ai soulevés publiquement.

Je suis fils de fermier, pas avocat. J'allais proposer un amendement à l'alinéa 6(1)c), qui se rapporte à l'alinéa 12(1)b). J'allais proposer d'ajouter «et de leurs descendants» à l'alinéa 6(1)c), si la cinquième ligne du paragraphe où l'on renvoie à l'alinéa 12(1)b).

**Mme Symes:** Sénateur Marchand, vous voudrez certainement ajouter aussi les paragraphes 12(2) ou 109(2).

**Le sénateur Marchand:** C'est exact.

**Mme Symes:** Vous voulez sans doute inclure ces Indiens parce qu'il s'agit des enfants illégitimes et des mères/grand-mères. Le paragraphe 109(2) concerne les femmes émancipées par mariage. Si nous avons procédé ainsi, c'est uniquement pour assurer la symétrie. La question des hommes a été traitée à l'alinéa 6(1)d) et celle des enfants à l'alinéa 6(1)e). Il se pourrait fort bien que les deux dispositions soient tout aussi acceptables l'une que l'autre.

**Le sénateur Marchand:** Mon amendement serait-il acceptable?

**Le président:** Je pense que le terme «descendant» n'est pas le plus approprié parce que le processus pourrait viser plusieurs générations.

**Le sénateur Marchand:** Pas pour ceux qui vivent aujourd'hui.

**Le président:** Effectivement.

**Mme Eberts:** Cette approche serait certainement plus efficace que la méthode que nous proposons dans notre document. Tout dépend toujours du libellé. Ou bien vous l'inscrivez dans un paragraphe, comme vous le proposez, ou bien vous en faites une disposition distincte avec renvoi à ce paragraphe. Certes, l'idée semble pratique.

**Le sénateur Marchand:** Je crois que votre proposition donnerait au projet de loi une plus grande symétrie. Je cherchais justement un amendement qui permettrait d'atteindre l'objectif que je vise. J'espère que le projet de loi ne nous sera pas renvoyé sans amendement. J'aime bien ce que vous y avez ajouté.

**Le président:** Croyez-vous que le libellé de l'alinéa 6(1)e), établit une distinction entre les enfants nés avant le 4 septem-



[Text]

between those who were born before September 4, 1951 and those who were born afterwards? In other words, only those in being at that time were deleted from the list. Therefore, if these same parents had children presumably after that date, they are not caught in that section, are they?

**Ms. Symes:** They could not have been omitted or deleted after that date because their father was already gone by then.

**The Chairman:** For purposes of restoration the children that those parents had up to that date are automatically restored, but if they had more children after that date they have never been deleted, so do they get to be restored. Is that it?

**Ms. Symes:** No. I think you have identified a clear problem.

**Ms. Eberts:** It ties in with something that you raised before and it is the question of the status of the non-Indian woman who marries an Indian and is now restored. You raised the question of whether there should be a distinction as to whether she should be restored if she married him after he was taken off the list or should she have had to have been married to him when he was taken off the list. It is all part of the same issue.

**The Chairman:** That section needs clarification.

**Ms. Eberts:** Yes, and whether the woman should have been married to the man when he was taken off the list is another issue that may need clarification. Obviously, it needs more work.

**The Chairman:** Therefore, there are a couple of points to be clarified.

I thank you both very much. You have certainly put your case before us very clearly and I think you have raised some points that we wanted to have addressed. We are very appreciative of your taking the time to come down here.

The committee adjourned.

[Traduction]

bre 1951 et ceux nés après? Autrement dit, seuls ceux qui étaient nés à cette époque ont été retranchés de la liste. Par conséquent, les enfants nés après cette date, des mêmes parents, ne sont pas visés par cette disposition, n'est-ce pas?

**Mme Symes:** Ils n'auraient pu être omis ou retranchés de la liste après cette date parce que le nom de leur père était déjà rayé.

**Le président:** Pour les fins du rétablissement du statut d'indien, les enfants nés avant cette date sont systématiquement rétablis dans leur droit, mais il n'en va sans doute pas de même pour les enfants nés après cette date dont le nom n'a jamais été retranché de la liste. Ceux-là sont-ils rétablis dans leurs droits?

**Mme Symes:** Non, et je crois que vous mettez le doigt sur un véritable problème.

**Mme Eberts:** Cela touche à un autre point que vous avez déjà soulevé. Il s'agit du statut d'une non-Indienne qui épouse un Indien et qui est maintenant rétablie dans ses droits. Vous avez demandé si la femme devrait être reconnue comme Indienne si elle l'avait épousé après qu'il a été retranché de la liste ou si elle devait déjà l'avoir épousé au moment où il a été retranché de la liste. C'est le même problème.

**Le président:** Cet article mérite clarification.

**Mme Eberts:** En effet, tout comme il reste à déterminer si la femme devait déjà être mariée au moment où son époux a été retranché de la liste. Manifestement, cet article devrait être reformulé.

**Le président:** Il reste des points à clarifier.

Je vous remercie beaucoup toutes les deux. Vous nous avez soumis votre point de vue très clairement et vous avez soulevé quelques points dont nous voulions discuter. Nous vous sommes très reconnaissants de vous être dérangées.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

Ms. Mary Eberts, Barrister  
Ms. Beth Symes, Barrister

M<sup>me</sup> Mary Eberts, avocate  
M<sup>me</sup> Beth Symes, avocate



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, April 25, 1985  
Tuesday, May 7, 1985  
Tuesday, May 14, 1985

Le jeudi 25 avril 1985  
Le mardi 7 mai 1985  
Le mardi 14 mai 1985

**Issue No. 10**

**Fascicule n° 10**

**Tenth proceedings on:**

**Dixième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-31, "An Act to amend the  
Indian Act"  
and

La teneur du projet de loi C-31, «Loi modifiant la Loi  
sur les Indiens».  
et

**First proceedings on:**

**Première réunion concernant:**

The examination of Bill C-18, "Criminal Law Amend-  
ment Act, 1985"

L'étude du projet de loi C-18, «Loi de 1985 modifiant le  
droit pénal»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen (or Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Flynn	*Roblin (or Doody)
Lewis	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Marchand
Corbin	Robertson
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Lewis	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Change in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Fairbairn (May 14, 1985).

*Modifications de la composition du Comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste de membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn. (Le 14 mai 1985)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada, and;

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

and

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, May 2, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator David for the second reading of the Bill C-18, intituled “An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to reapeat certain other Acts and to make other consequential amendment.”

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)m) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

et

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 mai 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur David, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-18, intitulé «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 25, 1985  
(13)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the *Chairman*, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Lucier, Marchand, Neiman, Nurgitz, Stanbury and Tremblay. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Lewis and Steuart (*Prince-Albert-Duck Lake*). (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

At 10 h 46 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 7, 1985  
(14)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 5:38 p.m., this day, the Vice-Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Fairbairn, Marchand, Nurgitz, Robertson, Stanbury and Tremblay. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Adams and Marsden. (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Appearing:* The Honourable David Crombie, Minister of Indian Affairs and Northern Development.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

The Minister made a statement, and answered questions.

At 6:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 14, 1985  
(15)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:36 a.m., this day, the Vice-Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Lewis, Lucier, Nurgitz and Stanbury. (6)

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 AVRIL 1985  
(13)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 30 à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Lucier, Marchand, Neiman, Nurgitz, Stanbury et Tremblay. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Lewis et Steuart (*Prince-Albert-Duck Lake*). (2)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, chargé de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

A 10 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 7 MAI 1985  
(14)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 38, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Fairbairn, Marchand, Nurgitz, Robertson, Stanbury et Tremblay. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Marsden. (2)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, chargé de recherche.

*Comparaît:* L'honorable David Crombie, ministre des affaires indiennes et du Nord canadien.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Le ministre fait une déclaration puis répond aux questions.

A 18 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 14 MAI 1985  
(15)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Lewis, Lucier, Nurgitz et Stanbury. (6)



*Other Senators present:* The Honourable Senators Balfour and Doyle. (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel;

Ms. Beverley Turcotte, Counsel;

Mr. Donald Piragoff, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1985, commenced consideration of Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

Mr. Richard Mosley made a statement and answered questions.

At 10:45 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 11:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Balfour et Doyle. (2)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:*

M. Richard Mosley, avocat général;

M<sup>lle</sup> Beverley Turcotte, avocate;

M. Donald Piragoff, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-18, intitulé «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

M. Richard Mosley fait une déclaration puis répond aux questions.

A 10 h 45, le Comité continue ses travaux à huis clos.

A 11 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 14, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to examine the subject matter of Bill C-18, intituled: "The Criminal Law Amendments Act, 1985".

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Members of the committee, we have with us this morning Mr. Richard G. Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice. Mr. Mosley has appeared before the committee on several occasions in the past and is no stranger to the members of the committee. Accompanying Mr. Mosley is Ms. Beverley Turcotte, Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice.

I will now call upon Mr. Mosley to make an opening statement.

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to situate the bill in the context of criminal law reform and the criminal law amendment process in Canada. This bill represents the culmination of eight or nine years of work by the Department of Justice. You may recall that the last so-called omnibus Criminal Code amendments bill was passed during the session which ended in 1977. There were two further efforts to introduce omnibus legislation in 1978; those efforts were in the form of Bill C-21 and Bill C-51 and died on the order paper. Since then, the only major piece of criminal legislation to have been passed by Parliament was Bill C-127, which emerged as Bill C-53 in 1982. That was passed by the Senate in the fall of 1982 and became law on January 4, 1983.

Bill C-18 is a scaled-down version in many respects of Bill C-19, which was introduced during the last Parliament. There were a number of changes made to the bill at the direction of the minister upon his taking office. In general, however, they were changes made to reflect changes in the direction of policy, and the bill represents the culmination of a process of proposals and recommendations that were made to the Government of Canada primarily by provincial representatives of provincial attorneys general in a forum known as the Uniform Law Conference of Canada.

That conference was initially established by the Canadian Bar Association many years ago to provide a forum of advice to the government on various matters, and for the past 40 years has included a section which deals exclusively with the criminal law. The representatives to that forum are officials of the various provincial attorneys general, members of the private criminal defence bar and representatives of the Attorney General of Canada.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 mai 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la teneur du projet de loi C-18, «Loi de 1985 modifiant le droit pénal».

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Messieurs, nous accueillons ce matin M. Richard G. Mosley, avocat-général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice. M. Mosley a comparu devant le comité à maintes reprises et n'est donc plus un étranger pour nous. Il est accompagné de Mme Turcotte, avocat, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice.

J'invite maintenant M. Mosley à faire une déclaration préliminaire.

**M. Richard Mosley, avocat-général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Merci, monsieur le président. J'aimerais d'abord situer ce projet de loi dans l'ensemble de la réforme du droit criminel et du processus de modification de la législation pénale au Canada. Le présent projet de loi représente l'aboutissement de huit ou neuf années de travail du ministère de la Justice. Vous vous souviendrez probablement du projet de loi d'ensemble modifiant le Code criminel qui a été adopté durant la session qui s'est terminée en 1977. Il y a eu en 1978 deux autres tentatives d'introduire une mesure législative générale; il s'agissait effectivement des projets de loi C-21 et C-51, qui sont morts au feuillet. Depuis lors, la seule mesure législative pénale qui a été adoptée par le Parlement a été le projet de loi C-127, qui a été incorporé au projet de loi C-53 en 1982. Cette mesure législative a été adoptée par le Sénat à l'automne 1982 et est entrée en vigueur le 4 janvier 1983.

Le projet de loi C-18 est une version réduite, sur bien des rapports, du projet de loi C-19, qui a été présenté au cours de la dernière session. Un certain nombre de modifications ont été apportées au projet de loi, suivant les directives que le ministre a données lorsqu'il est entré en fonction. De façon générale cependant, il s'agissait là de modifications destinées à tenir compte de l'orientation nouvelle de la politique et le projet de loi représente en somme le résultat des propositions et recommandations qui ont été faites au gouvernement du Canada, surtout par les représentants des procureurs généraux des provinces, lors de la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit.

Cette conférence a été instituée il y a bon nombre d'années par l'Association du barreau canadien pour conseiller le gouvernement sur diverses questions et, pour les 40 dernières années, elle a toujours comporté une section qui traite exclusivement de la législation finale. Cette conférence est composée de hauts fonctionnaires délégués par les procureurs généraux des provinces, d'avocats au criminel membres du Barreau et des représentants du procureur général du Canada.

*[Text]*

I would say that the majority of this bill is a product of resolutions passed by that forum and then developed into legislative form by the Department of Justice.

There are a couple of key elements of the package that do not come from Uniform Law Conference of Canada resolutions. The first relates to the major reform made by the bill, amendments dealing with impaired driving. Those reforms were the result of a project within the department over the past two or three years, a project of legal empirical research and analysis of the legislation in place in other western democracies, and the result of that legislation and the effect that it had on the incidents of impaired driving. That process was informed by the work of the Law Reform Commission of Canada in its project on the taking of blood samples as evidence for impaired driving prosecutions.

The second major element of this bill, which does not come from the work of the Uniform Law Conference of Canada, is that having to do with Writs of Assistance and tele-warrants. The decision to repeal the Writs of Assistance was taken on the basis of all the available information and evidence, including a report of the Law Reform Commission of Canada, report number 19, which proposed the repeal and establishment of a procedure to obtain warrants to search premises by means of telephones or other telecommunication devices.

Certain other amendments, notably those having to do with the other statutes that are dealt with in this bill—the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act—were put forward on the basis of proposals submitted by other federal departments to the Department of Justice.

That, in essence, is the background to this bill.

For those of you who had an opportunity to look at Bill C-19 last year, Bill C-19 was substantially larger; it had within it more of the product of the criminal law review process, a process of accelerated review of the criminal law which was undertaken by the Government of Canada in collaboration with the Law Reform Commission of Canada and provincial governments. Many of those reform elements, however, were rather controversial in nature. The Minister of Justice wished to proceed with a bill which would deal with a serious social problem at the present time, that of impaired driving, and also would deal with many technical housecleaning amendments that had accumulated over the years. Bill C-18 is a strip-ped-down version cleaned up for approval of Parliament by virtue of C-19 whereby a number of changes were made to the policy reflected in the various amendments.

For your assistance in examining the bill we have prepared a table of contents, which is available for distribution together with tables of concordance between the Criminal Code and

*[Traduction]*

On peut même dire que le présent projet de loi est en majeure partie l'aboutissement des résolutions adoptées par cette conférence qui a ensuite été élaborée, sous forme de législation, par le ministère de la Justice.

Mais il y a dans cet ensemble un ou deux éléments qui ne proviennent pas des résolutions de la Conférence canadienne sur l'uniformisation du droit. Le premier de ces éléments est l'importante réforme apportée par le projet de loi au sujet de la capacité de conduire affaiblie. Cette réforme résulte d'un projet interministériel réalisé au cours des deux ou trois dernières années, en vue de la recherche et de l'analyse empirique des mesures législatives qui existe à ce sujet dans d'autres démocraties occidentales et de leurs effets sur les infractions commises par les personnes dont la capacité de conduire est affaiblie. La Commission de réforme du droit du Canada a greffé à ce projet ses propres travaux sur le prélèvement des échantillons de sang destinés à appuyer les poursuites judiciaires intentées contre les personnes conduisant leur véhicule avec une capacité affaiblie.

Le deuxième élément important du présent projet de loi qui ne provient pas du travail accompli par la Conférence canadienne sur l'uniformisation du droit, se rapporte aux mandats de main-forte et aux télémandats. La décision d'abolir les mandats de main-forte s'est fondée sur tous les renseignements et toutes les preuves disponibles, y compris le rapport numéro 19 de la Commission de réforme du droit du Canada, qui en a proposé l'abolition et l'établissement d'une procédure en vue de l'obtention, par téléphone ou par tout autre moyen de télécommunication, d'un mandat de recherche des lieux.

Certaines autres modifications, notamment celles qui se rapportent à d'autres lois qui sont visées par le présent projet de loi: la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur les aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les poids et mesures, ont été proposées au ministère de la Justice par d'autres ministères fédéraux.

Telle est, essentiellement, la substance du présent projet de loi.

Ceux qui ont eu l'occasion de voir le projet de loi C-19 l'an passé, savent qu'il était appréciablement plus volumineux; il renfermait beaucoup d'élément du processus de révision du droit criminel, un processus de révision accéléré du droit criminel qui a été entrepris par le gouvernement du Canada, en collaboration avec la Commission de réforme du droit du Canada et les gouvernements provinciaux. Nombre de ces éléments de réforme étaient toutefois de nature discutable. Le ministère de la Justice entendait proposer un projet de loi qui traiterait d'un grave problème social actuel, celui de la capacité de conduire affaiblie et procéder à un bon nombre d'autres amendements à caractère accessoire qui se sont accumulés au cours des ans. Le projet de loi C-18 est la version réduite soumise à l'approbation du Parlement, en vertu du projet de loi C-19, sur la foi duquel ont été apportées à la politique un certain nombre de modifications.

Pour vous aider dans votre étude du projet de loi, nous vous avons préparé une table des matières, assortie de tableaux de comparaison entre le Code criminel et le projet de loi C-19, au



**[Text]**

Bill C-19 should you wish to refer to the details of the legislation. There are a number of amendments that were included by reason of certain international conventions to which Canada is a party. Those have to do with the protection against hostage taking and the protection of nuclear terms. Basically, the intent of the amendment giving effect to those conventions is to create some new criminal offences and, perhaps more importantly, to extend territorial jurisdiction to cover crimes that have occurred outside Canada but for which a prosecution may be possible within this country perhaps because the offender has been located within Canada after committing the crime abroad. In essence, that is the bill you have before you.

The impaired driving package of amendments in Bill C-18 has received the greatest attention. There are a number of features to it which are significant changes to the law. In particular, the minimum fine available for a first offence would be increased from \$50 to \$300. The maximum penalty, if the prosecution is by way of indictment, would go from two years to five years. The maximum fine, if it were proceeded with by way of summary conviction, would go to \$2,000. There are some new offences created of impaired driving causing bodily harm or death. There is a return to the prohibition order, which was formerly in the Criminal Code but has been dormant for a number of years since a decision of the Supreme Court of Canada that ruled that it was *ultra vires*. The amended version would reflect the substance of that decision.

The bill provides for the taking of blood samples to indicate evidence of impairment. Those samples may be collected under the consent of the suspect, if the suspect is conscious or is capable of responding to a demand, or may be collected under the authority of a judicial warrant. If the individual was not capable of responding to a demand, the sample would be taken by a physician or, under the direction of a physician, by a qualified technician.

To respond to the concerns of physicians, an amendment was made in the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons, which is now reflected in the bill as approved by the House of Commons on April 24. That would ensure that a physician who refused to take a blood sample, or to direct a technician to take a blood sample, would not be subject to criminal or civil liability. If a physician or technician were to take a blood sample either on the consent of the suspect or subject to a judicial warrant, then he would also be protected from civil or criminal liability.

I have gone on a bit at length, but that is an overview of the background and the substance of the bill. I would be pleased to respond to any questions you may have on the bill and its contents.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Mosley. Senator Lewis?

**Senator Lewis:** The point I was particularly interested in was that you are increasing the penalties for impaired driving.

**[Traduction]**

cas où vous voudriez vous reporter aux détails de la mesure législative. Il y a un certain nombre de modifications qui ont été incluses, à cause de conventions internationales auxquelles le Canada est partie. Ces conventions portent sur la prise d'otages et la protection nucléaire. En somme, la modification a pour effet de créer de nouveaux délits criminels, mais ce qui est peut-être plus important encore, elle a pour but d'étendre la juridiction territoriale de la loi aux crimes commis à l'extérieur du Canada, mais pour lesquels il serait possible d'intenter une poursuite dans ce pays, peut-être parce que le délinquant s'est réfugié au Canada, après avoir commis son crime à l'étranger. C'est là essentiellement la substance du projet de loi que vous avez devant vous.

Les modifications du projet de loi C-18, qui portent sur la capacité de conduire affaiblie sont celles qui ont retenu le plus l'attention. Elles contiennent un certain nombre de caractéristiques qui modifient considérablement la loi, en particulier l'amende minimum pour une première infraction, qui passerait de 50 à 300 \$. La pénalité maximum, si la poursuite se fait par une mise en accusation, augmenterait de deux à cinq ans. L'amende maximum, si l'on procède par voie de déclaration sommaire de culpabilité serait portée à 2 000 \$. On a créé également de nouvelles infractions, découlant de la capacité de conduire affaiblie, occasionnant des lésions corporelles ou la mort. Il y a un retour à l'ordonnance d'interdiction, qui se trouvait autrefois dans le Code criminel, mais qui est restée latente pour un certain nombre d'années depuis que la Cour suprême du Canada a décidé qu'elle était *ultra vires*. La version modifiée refléterait la substance de ce jugement.

Le projet de loi prévoit la prélèvement d'échantillons du sang pour démontrer la capacité de conduire affaiblie. Ces échantillons peuvent être prélevés avec le consentement du suspect, s'il possède toutes ses facultés ou s'il est en mesure de répondre, mais ils peuvent aussi être prélevés en vertu d'un mandat. Si le suspect n'est pas en mesure de répondre à la demande qu'on lui adresse, un médecin verrait à faire le prélèvement de l'échantillon ou surveillerait un technicien qualifié qui ferait ce prélèvement.

Pour dissiper l'inquiétude des médecins, une modification apportée par le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, a été intégrée au projet de loi adopté le 24 avril par la Chambre des communes. Ainsi, le médecin qui refuse de prélever un échantillon de sang, ou de surveiller le technicien qui fait ce prélèvement, ne pourrait être poursuivi au civil ou au pénal. Si le médecin ou le technicien font un prélèvement sanguin, avec le consentement du suspect ou en vertu d'un mandat, ils seraient alors protégés contre les poursuites au civil ou au pénal.

Je suis entré un peu dans le détail, mais j'ai essayé de vous donner une vue générale de la substance de ce projet de loi. Je serais heureux de répondre aux questions que vous voulez me poser à ce sujet.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Mosley. Sénateur Lewis?

**Le sénateur Lewis:** J'ai constaté avec intérêt que vous augmentiez les peines à l'égard de la capacité de conduire affaiblie. Croit-on vraiment que l'augmentation de ces peines

[Text]

Is it actually believed that these increased penalties will do anything to reduce the incidence of impaired driving?

**Mr. Mosley:** That is a matter of great debate within the community concerned with the issue of impaired driving. The empirical evidence does not support a conclusion that the increase in penalties alone will do the job. However, it does suggest that a combination of increased penalties, increased apprehension, or risk of apprehension, and increased public awareness together may have that result. The provincial Attorneys General who, as you know, are responsible for the enforcement of the Criminal Code, have been looking at ways and means to increase the level of enforcement of the Code provisions. There have been a number of programs developed that I am sure you are familiar with; for instance, stop checks and so on, where the risk of apprehension, or the perception—much in this area is a matter of perception—in the public that penalties have been toughened and that the risk of apprehension has been increased has an effect.

In a large way much of the benefit of the changes in the law in this area will come from the awareness it may give to members of the public of the legal consequences of impaired driving. On the other hand, we are very concerned that the social and medical consequences are brought home as well. For that reason, the minister has allocated moneys to go towards an immediate post-passage awareness program. In other words, there will be advertisements and funds made available to community groups to organize at a local level events that will bring home and publicize the changes in the law.

On the long-term basis both the federal and provincial governments are looking at programs that could be maintained over a period of time to support this type of action at a community level. I think the consensus is that changes in the law and in enforcement will be beneficial, but the key change will be a change in social attitudes or the attitude that it is all right to socialize perhaps a little too well and then to climb into your car and go home. That type of attitudinal change can only come about at a community level. It is not something the government can impose by means of legislation.

We can support local efforts to contribute to such changes by making moneys available and by suggesting various types of programs that can be undertaken. That work is in progress.

**Senator Lewis:** Following on that, Mr. Mosley, I recall the controversy when the compulsory breathalyzer test was finally introduced. Apart from an increase in the incidence of convictions, have you found there was any reduction in the incidence of impaired driving as a consequence of the introduction of the breathalyzer?

**Mr. Mosley:** In Canada?

**Senator Lewis:** Yes.

**Mr. Mosley:** To my knowledge, there is no empirical evidence available concerning a change, in Canada at that time.

[Traduction]

réduira le nombre de personnes qui conduisent avec leurs facultés amoindries?

**M. Mosley:** C'est là un sujet de vives discussions dans la société. Si l'on en croit l'expérience, l'augmentation des peines ne suffira pas, seule, à réduire les infractions. Toutefois, il semble que l'augmentation des peines, liée à de plus fréquentes arrestations et à la sensibilisation du public, pourraient produire ce résultat. Les procureurs généraux des provinces qui, comme vous le savez, sont chargés d'appliquer le Code pénal, ont cherché le moyen de relever le niveau de mise en application des dispositions du Code. Vous connaissez sans doute un certain nombre de programmes qui ont été mis au point à cet effet comme, par exemple, des vérifications et des petits tests de conduite éclairés et ainsi de suite, où le risque d'une arrestation ou la perception (dans ce domaine, la perception entre pour une grande part) par le public des peines plus sévères, ne restent pas sans effet, non plus que la perception chez le public que le risque d'arrestation est considérablement plus élevé.

Les avantages des modifications apportées à la loi dans ce domaine proviendront en grande partie de l'éveil de la conscience publique au sujet des conséquences légales de la capacité de conduire affaiblie. D'autre part, nous cherchons vraiment à convaincre le public des conséquences médicales et sociales d'un tel délit. C'est pourquoi le ministre a réservé des fonds pour la mise en oeuvre immédiate d'un programme de sensibilisation, dès l'adoption du projet de loi. En d'autres mots, il se fera une certaine publicité et des fonds seront mis à la disposition de groupements sociaux pour organiser, localement, des programmes qui annonceront les modifications apportées à la loi.

Les gouvernements fédéral et provinciaux songent à établir pour l'avenir des programmes qui pourraient être maintenus suffisamment longtemps pour appuyer de telles initiatives communautaires. De façon générale, on estime, je crois, que les modifications apportées à la loi en vue de la renforcer seront bénéfiques, mais le principal changement sera celui des attitudes sociales qui consistent justement à festoyer un peu trop pour ensuite se mettre au volant pour retourner à la maison. Ce genre de changement d'attitude ne peut se produire qu'au niveau communautaire. Ce n'est pas un changement que le gouvernement peut imposer par le truchement de la loi.

Nous pouvons appuyer les efforts déployés localement pour contribuer au succès de ces modifications, en offrant l'argent nécessaire et en suggérant divers programmes qu'il conviendrait de réaliser. Ce travail est déjà commencé.

**Le sénateur Lewis:** À ce sujet, je me rappelle, monsieur Mosley, de la controverse qui avait suivi la décision du gouvernement d'obliger les conducteurs à se soumettre à l'alcooltest. Mise à part l'augmentation du nombre de personnes trouvées coupables de conduite en état d'ébriété, avez-vous noté une baisse du nombre de conducteurs aux facultés affaiblies par suite de l'entrée en vigueur de cette décision?

**M. Mosley:** Au Canada?

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**M. Mosley:** À ma connaissance, il n'existe à l'heure actuelle aucune preuve empirique témoignant d'une baisse quelconque



**[Text]**

However, there is evidence available concerning the change in Britain in 1976. That demonstrates a decline in impaired driving following the passage of the legislation.

Unfortunately, after a period of time, the levels increased to where they were before the amendments were made, which suggests that the deterrent effect was not sustained.

In looking at that, and in looking at other evidence from other jurisdictions, such as Scandinavia and various European jurisdictions, the conclusion we have drawn is that there will be a reduction in impaired driving following the passage of this bill and that some lives will likely be saved as a result. However, if that reduction is to be maintained, we have to keep up the levels of enforcement so that the risk of apprehension will remain high. We also have to press on with this program at the community level to increase awareness; otherwise, the deterrent effect of the change in the legislation will ultimately be lost. That may not happen for a few years, but, eventually, the levels will increase to where they were before the change.

**Le sénateur Corbin:** Merci, monsieur le président. Je ne sais pas si c'est le moment propice pour poser des questions spécifiques, tout au moins, les témoins pourraient peut-être m'informer de la genèse des deux amendements visant la langue utilisée lors d'un procès. Je réfère aux articles 95 et 188.

J'aimerais que le témoin nous explique en détail quelles sont les raisons et les circonstances qui ont motivé, le barreau ou le ministère de la Justice à modifier ces deux sections. J'aimerais aussi savoir si elles sont de nature à restreindre la langue utilisée lors des procès en matière criminelle ou lors de procédures sommaires, ou en fait, si elles élargissent la portée de la loi. Ce sont mes questions préliminaires, monsieur le président.

**The Deputy Chairman:** What clause are you referring to?

**Senator Corbin:** Clause 95.

**Mr. Mosley:** Mr. Chairman, the amendments in clause 95, which are amendments to section 462.1(a) to (c), are simply consequential to other amendments made to the bill.

The key question, I believe, that the honourable senator is raising relates to the amendments in clause 188, which is found at page 142 of the bill. This is an amendment to an act passed by Parliament in 1977-78 to amend the Criminal Code to permit trial in the language of the accused. When that act was brought into force, many of the provinces were concerned about how it would be implemented within their own jurisdictions, and, as it was passed by Parliament, it was to be brought in on a province-by-province basis following consultation with the government of each province.

As I expect you are aware, unfortunately, there has not been a great deal of progress in having that amendment brought into effect in many of the provinces.

This change in Bill C-18 would respond to the comment we heard from a couple of the provincial governments, which was to the effect that they did not at present have superior court

**[Traduction]**

au Canada. Les chiffres démontrent toutefois qu'une telle baisse a effectivement été enregistrée en Grande-Bretagne en 1976. Cela prouve que le nombre de conducteurs aux facultés affaiblies a fléchi après l'adoption de la loi.

Après un certain temps, ce nombre est malheureusement revenu à son niveau initial démontrant par là le caractère éphémère de l'effet dissuasif.

À partir de là et de l'exemple d'autres pays, notamment ceux de la Scandinavie et d'ailleurs en Europe, nous en sommes arrivés à la conclusion que l'adoption de ce projet de loi allait entraîner une réduction du nombre de conducteurs aux facultés affaiblies et allait probablement permettre de sauver quelques vies. Si nous voulons que cette baisse soit permanente, nous devons toutefois continuer à appliquer la loi à la lettre de façon que le risque de se faire arrêter demeure élevé. Nous devons aussi faire connaître ce programme auprès de chaque collectivité afin de mieux y sensibiliser la population; autrement, l'effet dissuasif du changement apporté à la loi finira par disparaître. Cela pourra prendre quelques années, mais les chiffres reviendront éventuellement à leur niveau initial.

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps this is not the appropriate moment, but I do have some specific questions to ask the witnesses regarding the evolution of these two amendments respectin the language in which trials may be conducted. I am referring here to sections 95 and 188.

I would like the witness to explain to us in detail the circumstances and reasons which motivated either the bar or the department to amend these two sections. I would also like to know whether these sections actually restrict the language of the trial during criminal proceedings or upon summary conviction or whether they in fact broaden the scope of the legislation. These are my preliminary questions, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** De quel article parlez-vous?

**Le sénateur Corbin:** De l'article 95.

**M. Mosley:** Monsieur le président, les modifications proposées à l'article 95 qui visent les paragraphes 462.1 a) à c), font simplement suite aux autres modifications apportées à la loi.

La question que veut soulever l'honorable sénateur porte, je crois, sur les modifications proposées à l'article 188 qui se trouve à la page 142 du projet de loi. Ces modifications visent une loi adoptée par le Parlement en 1977-1978 pour modifier le Code criminel de façon à permettre au prévenu de subir son procès dans la langue de son choix. Lorsque cette loi est entrée en vigueur, bien des provinces se sont inquiétées de la façon dont elle allait être mise en application dans leurs juridictions respectives. Comme il s'agissait d'une loi adoptée par le Parlement, elle devrait être entérinée par chaque province après consultation avec chaque gouvernement provincial.

Comme vous le savez sûrement, l'application de cette modification ne s'est malheureusement jamais vraiment concrétisée dans la plupart des provinces.

Cette modification au projet de loi C-18 fait suite aux commentaires formulés par quelques gouvernements provinciaux voulant qu'il n'y ait pas, à l'heure actuelle, de magistrats



[Text]

judges capable of conducting a trial in French. However, they did have provincial court judges or justices of the peace who had that capacity. The suggestion was that, if the 1977 legislation were amended to permit proclamation of summary conviction offences first, certain provinces would be prepared to undertake that, and it would have the effect of extending the opportunity to have a trial in French in those provinces. The intent is to advance implementation of the 1977 legislation.

Again, the amendment in clause 95 is simply consequential to certain other amendments that are made in the bill, having to do with the trials under section 464 and section 427 offences.

**Senator Corbin:** Could you be more specific? When you say they are consequential, what is the link? Why has it been found necessary to make these amendments?

Perhaps, Mr. Chairman, I may be pre-empting the detailed study of the bill and I am prepared to hear your opinion on that.

**The Deputy Chairman:** No; proceed.

**Mr. Mosley:** The changes in particular are at lines 22 to 23. At line 26 the reference to "section 464" is added. At the same line, and on line 27, there is the reference to "provincial court judge." That is a departure or a change from "magistrate." At line 28, the term "ordered" is a change from current usage in the court, which speaks of being "committed" for trial. There is a change in terminology at line 31 in the word "listed." At line 33, "court composed of" is a change in the terminology from the current Code. That also applies to line 34.

These are not substantive changes to the act, but there has been an effort to adopt certain terminology consistently throughout the Criminal Code. There have been a couple of changes, and these are reflected in that clause.

**The Deputy Chairman:** In other words, in response to the question that dealt with clause 95, there is no substantive change?

**Mr. Mosley:** There is no substantive change.

**Le sénateur Corbin:** Il y a quand même un changement pour se conformer à la rédaction de certains articles. Est-ce, que au niveau des droits des accusés, ces droits sont restreints, élargis, ou demeurent inchangés?

**Mr. Mosley:** With the amendment in clause 188—assuming there is proclamation—the rights of the accused would be extended because it would make it easier for an accused person to receive a trial in his own language in certain of the provinces.

With respect to the amendment in clause 95, that does nothing to change the current state of the law.

[Traduction]

appartenant à une cour supérieure qui soit capable de présider un procès en français. Il semble toutefois que certains juges des cours provinciales ou juges de paix seraient en mesure de le faire. Les gouvernements provinciaux ont donc proposé de commencer par modifier la loi de 1977 pour permettre la proclamation d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Certaines provinces seront alors disposées à entendre des causes en français ce qui augmentera d'autant les chances d'obtenir la tenue de procès en français dans ces provinces. Cette modification facilitera, en fait, l'application de la loi de 1977.

Encore une fois, les modifications proposées à l'article 95 du projet de loi font simplement suite à certaines autres modifications apportées à la loi au sujet des procès intentés pour l'une ou l'autre des infractions mentionnées aux articles 464 et 427.

**Le sénateur Corbin:** Pourriez-vous être plus précis? Que voulez-vous dire lorsque vous indiquez que ces modifications font suite à d'autres modifications? Pourquoi ont-elles été jugées nécessaires?

Peut-être, monsieur le président, que je devance l'étude détaillée du projet de loi et, si c'est le cas, j'aimerais que vous me le laissiez savoir.

**Le vice-président:** Ce n'est pas le cas. Nous pouvons donc poursuivre.

**M. Mosley:** Les changements en question se trouvent en particulier aux lignes 22 et 34. À la ligne 27 et à la ligne 28, la mention «article 464» a été ajoutée. À la ligne 26 et à la ligne 27, il est question du «juge de la cour provinciale» plutôt que du «magistrat». À la ligne 29, le terme «renvoyé» constitue un changement par rapport à l'usage courant qui privilégie plutôt l'expression «être cité à son procès». À la ligne 2, on a choisi d'utiliser plutôt le mot «énuméré». À la ligne 34, l'expression «tribunal composé de» constitue un changement de formulation par rapport à la version actuellement en vigueur. Il en est de même à la ligne 35.

Ces changements n'ont pas une grande portée, mais ils témoignent d'une volonté d'uniformiser la terminologie utilisée dans le Code criminel. Il y a eu quelques changements, comme ceux qui se trouvent dans cet article.

**Le vice-président:** L'article 95 ne renferme donc aucun changement important?

**M. Mosley:** C'est exact.

**Senator Corbin:** Nevertheless, a change has been made to comply with the wording of certain sections. However, with respect to the rights of the accused, are these rights limited or broadened or do they remain unchanged?

**M. Mosley:** Grâce à la modification proposée à l'article 188, les droits du prévenu seront élargis (en supposant qu'il y ait proclamation) parce qu'il lui sera plus facile, dans certaines provinces, de subir son procès dans sa propre langue.

En ce qui a trait aux modifications proposées à l'article 95, elles ne changeront absolument rien à l'état actuel de la loi.

[Text]

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, j'étais présent à la Chambre des communes en 1969-1970, lorsque fut adopté la *Loi sur les langues officielles du Canada*. J'étais présent au Comité de la justice et des questions juridiques (je crois que c'était en 1967) lorsqu'on a tenté d'apporter un sens d'équité aux droits des accusés en leur permettant d'utiliser une ou l'autre des deux langues officielles, peu importe où se déroule un procès au Canada. Toutefois, nous nous retrouvons en 1985, avec quelques modifications et de minimes progrès. J'ai l'impression que le témoin, ce matin, pourrait nous le confirmer, concernant l'avancement des droits. Je parle pour les francophones; d'autres pourront parler pour leurs commettants linguistiques. En 1985, donc plusieurs années après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* et les modifications au Code criminel de 1967, certaines provinces ne se hâtent pas du tout. Certaines maintiennent même le statu quo en concernant la possibilité pour les francophones de subir leur procès dans la langue de leur choix. Ma perception est-elle juste, ou erronée?

**Mr. Mosley:** I, of course, cannot comment on the reasons one or more of the provinces would not wish to have the amendments proclaimed in force in their jurisdictions; apart from that I can say the honourable senator has made a thorough statement on the status of that particular issue.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, un autre commentaire. Si je comprends bien la portée des amendements au Code criminel, il n'y a que la province du Manitoba en dehors du Québec et du Nouveau-Brunswick (il va de soi, puisque le Nouveau-Brunswick s'est lié par la Charte des Droits et Libertés dans la Constitution) il n'y a que la province du Manitoba qui démontre une volonté de rendre plus équitable le processus judiciaire dans sa province.

Je ne m'attends pas à ce que le témoin ce matin puisse offrir des commentaires d'ordre politique, (j'entends de "politique partisane") car il appartient sûrement à d'autres, tel le ministre, de présenter de tels commentaires. Toutefois, je ne puis m'empêcher de regretter que l'on ne démontre pas plus de volonté afin de faire avancer les choses un peu plus rapidement au pays. Pour maintenir mon sens d'objectivité, je dois cependant, demander aux témoins s'il y a eu une augmentation, ou une diminution de demandes par les francophones, dans des provinces autres que le Québec, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, afin que leur procès soit entendu dans la langue française? Est-ce qu'il y a eu augmentation, diminution, ou, enfin, a-t-on atteint un seuil de stabilité relative dans ces choses?

**Mr. Mosley:** Perhaps I could respond to an earlier comment with respect to those jurisdictions which have, in fact, moved on this issue.

Section 14.1, which is the relevant section of the Criminal Code, is now in force in New Brunswick, Manitoba, Ontario, the Yukon Territory and the Northwest Territories.

On the specific question the honourable senator has posed, I cannot give an answer on the numbers. I do not think it a subject which has been or can be empirically evaluated. We know that there is still a strong continuing interest in having these amendments put into effect in other jurisdictions.

[Traduction]

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, I was sitting in the House of Commons in 1969-70 when the Official Language Act was passed. I was member of the Justice Committee, I believe in 1967, when efforts were made to ensure that the rights of the accused were respected and that their trials could be conducted in either official language, regardless of where they took place in Canada. To date, we have made minimal progress. It is my impression that this morning's witness could confirm this. I am speaking for Francophones now and I will leave it to the others to speak for their own language groups, but today in 1985, many years after the adoption of the Official Languages Act and the Criminal Code amendments of 1967, the provinces do not appear to be in any great hurry to extend language rights. Some provinces are making no effort whatsoever in this area. Some maintain the status quo in so far as giving Francophones the option of having their trials conducted in the language of their choice. Is any perception of the situation correct or is it false?

**M. Mosley:** Je ne peux, bien sûr, commenter les raisons invoquées par une ou plusieurs provinces pour justifier leur opposition à l'application de ces modifications dans leur juridiction, mais je dirais que l'honorable sénateur nous a donné un très bon aperçu de la question.

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, I have another comment to make. If I understand correctly, aside from Quebec and New Brunswick - New Brunswick of course because it is bound by the Charter of Rights in the Constitution - only Manitoba has shown any desire to make its judicial process more equitable.

I do not expect the witness to make any comments of a political or partisan nature here this morning. It is up to other people like the Minister to make such comments. However, I can't help regretting the fact that there is no longer any great will to make this issue progress a little faster. However, to maintain my objectivity, I must ask the witness whether there has been an increase or a decrease in the number of requests by Francophones for trials to be conducted in French, in provinces other than Quebec, New Brunswick and Manitoba? Have the number of requests increased, decreased or have they remained about the same?

**M. Mosley:** Peut-être puis-je répondre à un commentaire fait un peu plus tôt au sujet des provinces qui ont effectivement pris une décision concernant cette question.

Cet article 14.1 du Code criminel est actuellement en vigueur au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Ontario, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Il m'est toutefois impossible de fournir des chiffres précis à l'honorable sénateur. Je ne pense pas que cet aspect puisse être évalué de façon empirique. Nous savons que l'éventuelle entrée en vigueur de ces modifications dans d'autres provinces reçoit toujours un appui massif.



**[Text]**

The committee is aware of the problems that that entails. Within the department we are continuing our efforts to discuss the matter with the representatives of the provinces from time to time. We have under way at the present time certain projects which bear on the implementation of section 14.1, the use of bilingual court forms and related matters.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, un dernier commentaire.

Je trouve quand même important, pour ce comité, d'établir avec un peu plus de précision l'évolution de la demande sous ce rapport. Inutile d'adopter des lois, ou d'apporter des modifications aux lois existantes, si elles ne sont pas soutenues par une demande réelle. Je comprends que le témoin ne puisse pas fournir ce genre d'information à brûle pour point, ce matin, mais, j'ai l'impression que les provinces concernées pourraient sans doute compiler ce genre de statistiques et nous les transmettre, afin que nous puissions constater où on se dirige sous ce rapport.

Merci, monsieur le président.

**The Deputy Chairman:** As a follow up to that I trust that the administration of justice within the provinces is the responsibility of the provinces. We may well have to obtain information—and I am not against that—from the Attorneys General of Manitoba and New Brunswick.

As I understand it—and I should like you to comment on this, Mr. Mosley—other than passing a law and having in place a federal statute dealing with criminal offences, and appointing judges to sit on a portion of those offences, the federal government does not administer this law.

**Mr. Mosley:** No. I can give you anecdotal information simply from chatting with members of the bar in Ontario and New Brunswick.

There are actually not that many applications for French-language trials, even where the accused and the witnesses may be francophones. One of the problems in the city of Ottawa, for example, is that most of the criminal lawyers are English speaking. The francophone bar has tended not to—and I do not purport to know the reasons for this—go into criminal defence work, with certain notable exceptions. There are certainly francophone lawyers practising criminal law in the city of Ottawa, but by far the majority of the criminal defence counsel are anglophones.

From talking with representatives from I understand that New Brunswick a similar situation can be found there. But I would expect that that will change as time goes on and as more and more francophone lawyers take up criminal defence work and practise in that field regularly rather than in other fields of law.

**Senator Corbin:** Merci.

**The Deputy Chairman:** Senator Lucier.

**Senator Lucier:** I see that the bill refers to "him" in many instances. Is that normal?

**[Traduction]**

Le Comité est conscient des problèmes que comporte cette mise en application. Au ministère, nous continuons de consulter à l'occasion les représentants des provinces. Nous avons, à l'heure actuelle, certains projets portant sur la mise en application de l'article 14.1, sur l'utilisation de formulaires bilingues et sur d'autres questions connexes.

**Senator Corbin:** One final comment, Mr. Chairman.

I feel it is important for this committee to know more precisely how the demand has changed. What is the point of passing legislation and amending existing laws if the demand for change is not sustained. I understand that the witness cannot provide this kind of information off the top of his head this morning. However, the provinces concerned could provide us with the statistics, so that we can know where matters stand.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** J'ai confiance qu'en conséquence, l'administration de la justice dans les provinces relèvera des provinces. Je tiens aussi pour acquis que nous devons obtenir de l'information, et je ne suis pas contre l'idée de solliciter, à cette fin, l'aide des procureurs généraux du Manitoba et du Nouveau-Brunswick.

Si j'ai bien compris (et j'aimerais faire quelques commentaires à ce sujet, monsieur Mosley), outre l'adoption d'une loi fédérale traitant des infractions criminelles et la nomination des juges habilités à statuer sur un certain nombre de ces infractions, le gouvernement fédéral n'a aucune autre attribution en ce qui a trait à l'application de cette loi.

**M. Mosley:** C'est exact. Je peux, à cet égard, vous faire part d'une anecdote recueillie à l'occasion d'une conversation privée avec des membres du barreau de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

Il n'y a en fait pas beaucoup de demandes pour des procès en français, même lorsque le prévenu et les témoins sont francophones. L'un des problèmes de la ville d'Ottawa, par exemple, réside dans le fait que la plupart des criminalistes sont d'expression anglaise. Le barreau francophone a eu tendance à ne pas s'engager dans le domaine de la défense criminelle (et je ne prétends pas savoir pourquoi) à de notables exceptions près. La ville d'Ottawa compte certainement des avocats francophones pratiquant le droit criminel, mais la majorité de ceux-ci sont anglophones.

Après avoir discuté avec des représentants du Nouveau-Brunswick, je crois savoir que la situation est la même dans cette province. Selon moi, les choses devraient changer avec le temps, alors que de plus en plus d'avocats francophones s'orienteront vers la défense criminelle plutôt que vers d'autres domaines du droit.

**Le sénateur Corbin:** Thank you.

**Le vice-président:** La parole est au sénateur Lucier.

**Le sénateur Lucier:** Dans la version anglaise du projet de loi on emploie très souvent le pronom «him». Est-ce normal?



[Text]

**Mr. Mosley:** There has been an effort to neuter the Criminal Code by referring, whenever possible, to non-sex specific language such as "any person", but sometimes it just does not make sense. Where the word "him" is used, by virtue of the Interpretation Act that means males, females and corporate persons. There is no intent to restrict it only to males.

**Senator Lucier:** But there is no effort to insert "him or her".

**Mr. Mosley:** That would be somewhat cumbersome. If the drafters have to use a term such as "him or her", they prefer to use the one, because, by definition, that includes the other. To use the words "him or her" throughout the Criminal Code where required would be superfluous because of the effects of the Interpretation Act.

**Senator Lucier:** I have a couple of questions on the retrieving of blood from a suspected impaired driver. The bill states that a physician, or a technician on the advice of a physician, can retrieve blood.

In the Northwest Territories physicians are located in the large centres. Public health nurses do many of those chores on instruction from physicians over the telephone with no physician actually being present.

**Mr. Mosley:** There are also fewer cases there of impaired driving and fewer serious cases in which there is bodily injury or death.

**Senator Lucier:** That might not be an accurate statement if you were to look at it on a per-capita basis.

**Mr. Mosley:** You are quite right. Proportionately there are serious alcohol-related problems in the Territories.

One of the concerns that was taken into account in developing this legislation was that the taking of a blood sample is an intrusion into the body. As I am sure you are aware, there was a great deal of opposition to the notion of doing this for the purpose of a criminal investigation. The policy reflected in the legislation is to ensure that every safeguard is taken to protect the interests of the suspect, including the suspect's health. There is very little risk to the person. The risk is so insignificant as to be not worth being concerned about.

Many non-physician medical personnel have been trained in the taking of blood samples. They are known as venepuncturists and have been specially trained on how to insert a needle and remove a sample of blood. Most of them are probably better at that than the physicians are.

The concern reflected in the legislation is that a physician should supervise the procedure. If there are any contra-indications to the taking of the blood sample, then the physician should make the decision whether the sample should be taken at that time and in those circumstances. It may be that the individual requires immediate treatment and that treatment does not involve the taking of blood.

[Traduction]

**M. Mosley:** On s'est efforcé d'utiliser le plus souvent possible dans le Code criminel des mots ne se rapportant pas plus à un sexe qu'à un autre, comme «any person», mais cela n'a parfois pas de sens. Le mot «him» signifie, en vertu de la Loi d'interprétation, les personnes de sexe masculin, féminin et les sociétés. L'application de ce mot n'est absolument pas restreinte au sexe masculin.

**Le sénateur Lucier:** Pourquoi ne s'efforce-t-on pas d'utiliser les mots «him or her».

**M. Mosley:** Cette solution n'est pas pratique. Les rédacteurs ont préféré utiliser un des deux mots, non pas les deux, parce que le premier inclut l'autre par définition. Il serait superflu d'utiliser «him or her» dans tout le Code criminel, étant donné la Loi d'interprétation.

**Le sénateur Lucier:** Je voudrais poser quelques questions à propos du prélèvement d'échantillons de sang d'une personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies. Selon le projet de loi, un médecin ou un technicien, sur l'avis du médecin, peut prélever des échantillons de sang.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les médecins travaillent dans les grands centres urbains. En dehors de ces centres, des infirmières accomplissent nombre des tâches des médecins, conformément aux directives que ceux-ci leur donnent par téléphone, sans que le médecin ne soit présent.

**M. Mosley:** Il y a également moins de cas de conduite avec facultés affaiblies et d'infractions causant des lésions corporelles ou la mort dans ces régions.

**Le sénateur Lucier:** Peut-être pas, en proportion du nombre d'habitants.

**M. Mosley:** C'est vrai. En effet, proportionnellement aux autres régions du pays, il y a de nombreux problèmes graves reliés à l'alcool dans les Territoires.

En élaborant cette mesure législative on a tenu compte du fait que le prélèvement d'un échantillon de sang constituait une intrusion dans le corps humain. Comme vous le savez sans aucun doute, un grand nombre de gens s'opposaient à la notion de faire cela aux fins d'enquêtes criminelles. La politique, dans cette mesure législative, est de s'assurer que les intérêts de la personne soupçonnée sont protégés, de même que sa santé. Ce procédé présente très peu de risques pour la personne, si peu même qu'il ne vaut pas la peine d'en tenir compte.

Nombre de membres du personnel médical ont la formation nécessaire pour prélever des échantillons sanguins. Certains sont spécialisés dans la fonction de veines et ont appris comment insérer une aiguille et prélever un échantillon sanguin. La plupart d'entre eux s'y connaissent probablement davantage dans ce domaine que les médecins.

Ce projet de loi précise toutefois que le prélèvement doit être fait sous la supervision d'un médecin. Celui-ci peut alors juger à quel moment il vaut mieux prélever l'échantillon de sang. Il peut arriver qu'il faille prodiguer des soins sur le champ à une personne sans faire de prélèvement de sang.

**[Text]**

In those circumstances the physician, in fact, would be able to override by refusing to agree to take the sample, and also by refusing to certify that the health of the suspect was not at risk. The physician could override the criminal justice interest in getting a blood sample for investigative purposes at that time. Having said that, because of the way that the language of the draft legislation is worded there may be some room to argue that the physician does not have to be physically present. That is a matter that, I think, will have to be given careful attention. It may be that after there has been some experience with this legislation, it will be made clear that the physician does not have to be present, but, in our view, at the moment it should be left as it is until there has been some experience with the taking of blood samples under this scheme. Then perhaps Parliament can return at a later date to review any problems that have arisen in the operation of the law.

**Senator Lucier:** It seems to me that there have been many loopholes left in that particular clause to accommodate very few circumstances. The taking of blood is such a routine thing in a hospital that to have it worded the way it is makes it almost possible for physicians to decide who should or should not give blood. There are no consequences for who they choose with no explanation not to allow a particular situation where blood may be taken. Is that a fairly accurate statement?

**Mr. Mosley:** That is the ultimate effect. As I mentioned earlier, the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons felt it appropriate to add what is now clause 24.1 in order to make it clear that a physician had the discretion to refuse to take a blood sample. That was on the basis of representations made by the Canadian Medical Association which was concerned that for some physicians their ethical constraints would make it very difficult for them to comply with the law if they felt that it was inappropriate for them to use a medical procedure for non-medical investigative purposes.

In speaking with representatives of the Canadian Association of Emergency Physicians, and on the basis of a poll that they took of their members, we think the number of physicians who will refuse to take a sample will be quite limited, but no doubt there will be some and it may prove to be a problem in some parts of the country, if there is only one doctor available to supervise the practice and that doctor will not, in fact, supervise the procedure.

I am reminded of one point that came up in the course of the evidence and was of concern to one of the members of the Justice and Legal Affairs Committee. Where an impaired driving suspect has been involved in an accident, that individual may, in fact, be in a state of shock. In those circumstances it may prove to be difficult to find a vein from which to take a blood sample, and it may be that the training, skill and knowledge of a physician would be essential in those circumstances to avoid any problem developing. That is one of the concerns that were addressed to the department in the development of these proposals and it is one which the legislation reflects.

**Senator Lucier:** Mr. Chairman, I drove an ambulance for many years. I picked up a lot of accident victims and I have seen many impaired drivers who were in accidents. My prob-

**[Traduction]**

Le médecin pourrait, dans ces circonstances, refuser qu'on prélève l'échantillon et ne pas attester par la même occasion que la santé de la personne soupçonnée n'était pas en danger. La décision du médecin aurait ainsi préséance sur celle des agents de la paix qui voudraient obtenir un échantillon de sang à ce moment-là aux fins d'enquête criminelle. Ceci dit, le libellé du projet de loi pourrait laisser sous-entendre que le médecin n'a pas à être présent sur les lieux. Il faudra à mon avis examiner à fond cette question. Quand plusieurs cas se seront présentés, peut-être sera-t-il clair que le médecin ne doit pas nécessairement être sur les lieux. Il vaudrait mieux à notre avis ne pas modifier le libellé tant que des cas semblables de prélèvement d'échantillons sanguins ne se seront pas présentés. Le Parlement pourrait peut-être se pencher de nouveau sur cette question une fois que des problèmes auront servi dans l'application de la loi.

**Le sénateur Lucier:** Il me semble que cet article contient beaucoup d'échappatoires qui ne s'appliquent toutefois qu'à très peu de cas. Le prélèvement d'échantillons sanguins est une tâche si routinière dans un hôpital, que formuler l'article de cette façon permet presque aux médecins de décider qui devrait ou ne devrait pas donner de sang. On ne leur demande aucune explication lorsque vient le temps de permettre ou non un prélèvement. Est-ce exact?

**M. Mosley:** On pourrait ultimement en arriver là. Comme je l'ai déjà dit, le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes a jugé bon d'ajouter l'article 24.1, de façon qu'il soit clair qu'un médecin peut refuser de prélever un échantillon sanguin, par suite d'instances présentées par l'Association médicale canadienne. Cette association craignait que certains médecins puissent difficilement respecter la loi, si, pour des raisons d'éthique, il n'était pas convenable pour eux d'avoir recours à un procédé médical dans le cadre d'une enquête non médicale.

D'après les commentaires de représentants de la *Canadian Association of Emergency Physicians* et un sondage que cette association a effectué auprès de ses membres, il y aura très peu de médecins qui vont refuser de prélever un échantillon sanguin, mais il y en aura sans aucun doute. Cela pourrait poser un problème dans certaines régions du pays qui ne comptent qu'un médecin en mesure de superviser cette pratique et qui en fait, s'y refusera.

Je me rappelle d'un point qui a été soulevé par un des membres du Comité de la justice et des questions juridiques lors des audiences sur ce projet de loi, à savoir qu'une personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies mêlée à un accident peut en fait être en état de choc. Dans ce cas, il peut être difficile de trouver une veine et d'effectuer un prélèvement sanguin, et nécessaire de faire appel à la formation, aux connaissances et aux aptitudes d'un médecin pour éviter tout problème. C'est une des réserves qui ont été exprimées, en cours d'élaboration de ces propositions, et dont les rédacteurs du ministère ont tenu compte.

**Le sénateur Lucier:** Monsieur le président, en ma qualité de conducteur d'ambulances pendant de nombreuses années, je me suis souvent rendu sur le lieu d'accident pour y chercher



*[Text]*

lem is not with the cases that you have just mentioned where, technically, it may not be wise to do it without a physician. I understand that. I do not even have a problem with a doctor who, for ethical reasons, says, "I will not do this under any circumstances." What I am having a problem with is that I think that the bill is written in such a way that a doctor can say, "Take a blood sample from that truck driver over there, but this doctor buddy of mine who is in here on impaired driving, don't touch him." There is no answer to that, because he can just say that and that is it.

**Mr. Mosley:** I would not say there is no answer. If a situation of that nature developed, it would be open to the local authorities to complain to the governing body of physicians within that province. It may not be a completely satisfactory answer, and it does not have the force or effect of a criminal or civil proceeding in the courts against the physician, but if a doctor arbitrarily decided who was or was not to be tested I think he would find himself in hot water with his professional colleagues.

**The Deputy Chairman:** And with the community as well.

**Mr. Mosley:** And with the community as well. That is not something that many doctors would care to risk simply to please a colleague who happened to find himself in that situation.

We are dealing with a consent situation if the suspected impaired driver is conscious or is capable of responding to a demand. The question will not really be for the doctor to decide in those circumstances, which will likely be a substantial number of the cases brought forward. It is only where the suspected impaired driver is incapable of responding to a demand that the onus will fall primarily on the doctor to decide whether to take the sample.

**Le sénateur Corbin:** En ce qui concerne les articles 155 et 156; l'article 155, si je comprends bien, traite d'un mode facultatif de paiement d'amendes tout à fait nouveau, et l'article 156, évidemment, s'applique aux sociétés, aux corporations déclarées coupables d'infractions. Pour quelles raisons avez-vous cru nécessaire d'introduire ce nouveau concept d'un mode facultatif de paiement des amendes dans le Code criminel?

En anglais on l'appelle "The fine option program".

Je m'excuse, c'est à la page 122.

**Mr. Mosley:** Mr. Chairman, one of the current problems in the field of corrections in Canada is the overcrowding of prisons at both the provincial and federal levels. An examination of the prison population reveals one significant factor: a substantial proportion of that population is in jail within the provincial systems for non-payment of fines. The figures go as high as 29 to 30 per cent of the prison population within a province at any given time. In some provinces there is a disproportionate representation of natives, particularly in the western provinces and in the two territories. There has been a concern that persons who cannot afford to pay a fine are going to jail and others who have the wherewithal to pay do not have that

*[Traduction]*

des victimes et j'y ai vu de nombreux conducteurs avec facultés affaiblies. Bien sûr, comme vous venez de le mentionner, il y a des cas où le prélèvement ne peut techniquement pas être effectué sans la présence d'un physicien: J'en suis conscient. De même, pour des raisons d'éthique, des médecins peuvent refuser d'accomplir cette fonction dans n'importe quelle circonstance. Par contre, ce qui me dérange c'est que le projet de loi est formulé de telle façon qu'un médecin peut dire «prélevez un échantillon sanguin de ce conducteur de camion là-bas, mais ne touchez pas à ce médecin que je connais bien et qui est soupçonné de conduite avec facultés affaiblies». Il n'y a aucun recours dans ces cas, le médecin est maître et roi.

**M. Mosley:** Je ne dirais pas qu'il n'y a pas de recours. Dans un cas semblable, les autorités locales pourraient porter plainte auprès de l'Association des médecins de la province. Ce n'est bien sûr pas comme si on pouvait tenter des poursuites criminelles ou civiles contre le médecin, mais celui-ci serait alors très mal vu de ses collègues.

**Le vice-président:** Et de la communauté.

**M. Mosley:** Et de la communauté. Bien peu de médecins risqueraient d'agir ainsi pour faire plaisir à un collègue qui serait dans cette situation.

La question est de savoir si la personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies est consciente ou est capable de se plier à une exigence. Dans ces cas, qui constitueront probablement la grande majorité des cas, il n'appartient pas au médecin de décider s'il faut ou non effectuer le prélèvement. C'est seulement lorsque la personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies n'est pas capable de se plier à une exigence qu'il faudra s'en remettre principalement au médecin pour prendre la décision.

**Senator Corbin:** Regarding sections 155 and 156, if I understand correctly, section 155 deals with a totally new concept, namely the fine option program, while section 156 applies to corporations convicted of offences. Why did you feel it was necessary to introduce the fine option program to the Criminal Code?

It's called the «Fine Options Program» in English.

Excuse me, the reference to the program is on page 122.

**M. Mosley:** Monsieur le président, un des problèmes auquel est actuellement confronté le secteur correctionnel au Canada est la surpopulation des prisons provinciales et fédérales. Or, une étude de la population pénale des provinces a permis de faire une importante constatation: le principal délit pour lequel on emprisonne les gens est le défaut de paiement d'amendes. En effet, les prisons provinciales comptent en tout temps de 29 à 30 p. 100 de personnes incarcérées pour défaut de paiement. Dans certaines provinces, la grande majorité de ces détenus sont des autochtones, plus particulièrement dans les provinces de l'Ouest et dans les deux Territoires. On s'est élevé contre le fait que les personnes qui n'ont pas les moyens de payer une



**[Text]**

sanctioning post. What are the alternatives? Some provinces have developed programs whereby an individual against whom a fine would ordinarily be assessed is able to work off the amount of that fine through service to the community. In particular, Saskatchewan has had such a program for some years. There have been efforts in the two territories and in British Columbia to develop such a program. There is a lot of interest within the criminal justice community—the correctional community—in this approach. It is an alternative to incarceration and it benefits those who do not need to go to jail but are going there simply because they cannot pay the fine.

One of the incongruities of our present system is that someone against whom a fine is assessed for impaired driving, for example, may spend more time in jail than someone who is sent to jail for a second impaired driving conviction. For example, if you have a fine of \$300 you may have to serve 30 days to pay off that fine, but if it is your second offence you may get a minimum sentence of 14 days. You go into jail on weekends to serve that and in many cases what is involved is simply signing in and signing out on a Friday night. Therefore the application of the law has been unfair to those who cannot afford to pay fines.

A problem we have brought to the attention of the provinces, which they have encountered in establishing these programs, is that under federal law there is no authority to order the remission of fines ordered payable under federal statutes. In other words, a fine which the Criminal Code provides for, the provinces cannot, under their own legislation, remit by having the offender work off the amount by some other means.

What we are doing in clause 155 is providing a statutory base for those provincial programs so that those provinces that wish to can set them up. We are encouraging the provinces to do so, making funds available for local community projects whereby this type of alternative can be adopted.

With respect to clause 156, which you also raised, that is simply to recognize the fact that the current summary conviction fine ceiling for a corporation is inadequate.

**Senator Corbin:** Ridiculous would be a more adequate term.

**Mr. Mosley:** It is \$1,000; so it is quite low. This boosts it to \$25,000 for a summary conviction offence and provides that the ceiling is unlimited if it is an indictable offence.

**Senator Corbin:** When was the last time a corporation went to jail, if ever?

**Mr. Mosley:** I am reminded of the dredging case, but I believe that they were charged in their personal capacity as well, were they not? A corporation cannot go to jail, because it is physically impossible. There have been efforts in the past to have directors go to jail on behalf of the corporation. Those efforts, I believe, have only been successful where the directors

**[Traduction]**

amende vont en prison, alors que d'autres qui en ont les moyens ne subissent par cette peine. Quelles sont les solutions de rechange à la prison? Certaines provinces ont établi des programmes selon lesquels une personne passible d'une amende paie pour son délit en effectuant des travaux communautaires. La Saskatchewan offre un programme de ce type depuis quelques années. Les deux Territoires et la Colombie-Britannique cherchent à en mettre un sur pied. Le monde de la justice pénale, notamment les services correctionnels, s'intéresse vivement à cette méthode. Elle représente une solution de rechange à l'incarcération et elle s'adresse à ceux qui n'ont pas besoin d'aller en prison, mais qui y vont simplement parce qu'ils ne peuvent pas payer d'amende.

Autre incongruité de notre système actuel: quelqu'un qui reçoit une amende pour avoir conduit en état d'ébriété, par exemple, peut passer plus de temps en prison qu'un autre qui est envoyé en prison pour une deuxième condamnation pour conduite en état d'ébriété. Par exemple, pour une amende de 300 \$, il faut passer 30 jours en prison, mais s'il s'agit d'une récidive, la peine minimum n'est que de 14 jours. Le coupable n'a qu'à passer ses fins de semaine en prison pour purger sa peine et dans bien des cas, il lui faut simplement enregistrer son arrivée et sa sortie le vendredi soir. L'application de la loi a donc été injuste pour ceux qui ne peuvent pas payer les amendes.

Voici un autre problème que nous avons porté à l'attention des provinces et qu'elles ont connu quand elles ont mis sur pied ces programmes: la loi fédérale ne prévoit aucune autorité pour ordonner la remise d'une amende qui doit être payée aux termes des lois fédérales. Autrement dit, dans le cas d'une amende prévue au Code criminel, les provinces ne peuvent, de leur propre chef, faire remise d'une amende en faisant travailler le délinquant de quelque façon que ce soit.

Dans l'article 155, nous prévoyons une justification légale pour ces programmes provinciaux afin que les provinces qui le désirent puissent les mettre sur pied. Nous encourageons fortement les provinces à le faire, en prévoyant des fonds pour les projets communautaires locaux qui permettront d'adopter ce genre de solution.

Quant à l'article 156, que vous avez également soulevé, il vise simplement à reconnaître le fait que le plafond actuel de l'amende pour la condamnation sommaire d'une société est inadéquat.

**Le sénateur Corbin:** Ridicule serait le terme approprié.

**M. Mosley:** Nous l'avons fixé à 1 000 \$ de sorte qu'il est très bas. Il peut s'élever à 25 000 \$ pour une condamnation sommaire et ce plafond peut être illimité s'il s'agit d'une infraction punissable par condamnation.

**Le sénateur Corbin:** Quand une société a-t-elle été pour la dernière fois envoyée en prison?

**M. Mosley:** Il me vient à l'esprit l'affaire des contrats de dragage, mais je crois que cette société a été accusée à titre personnel également, n'est-ce pas? Une société ne peut aller en prison parce que c'est physiquement impossible. On a essayé déjà d'envoyer les dirigeants en prison au nom de la société. Ces efforts, je crois, n'ont abouti que lorsque les dirigeants

[Text]

were liable either directly or vicariously by virtue of having been the operating mind and will of the corporation.

**Senator Corbin:** Is there ever any attempt to demonstrate that there is this link between officials, officers and directors of a company? Has there been a determined effort?

**Mr. Mosley:** Yes, there has been a very determined effort in a number of prosecutions to pierce the corporate veil and to bring home to the directors and senior management when they have, in fact, been responsible for the acts taken by the corporation. The concept of vicarious liability is well-recognized in the criminal law. The Law Reform Commission is doing some work in that area, but my recollection of the direction of their study is that it would be to preserve and enhance that notion, if anything.

**Senator Corbin:** I would certainly support that, because the public perception, Mr. Chairman, of the issuing of sentences by the justice system to corporations is not a very good one. The perception is that individuals are treated leniently by our system of justice, and there may well be blatant cases where individuals should, in fact, be jailed, where jailing would be more adequate punishment than a fine of \$25,000, which is a drop in the bucket for some corporations. The brains behind the offence are practically washed of their sins, and, therefore, the poor, defenceless, many times uneducated, individual has a perception that justice is not being meted out fairly and that it depends on who you are in society.

That brings me back to clause 155. I am not at all surprised that the fine option program was brought in to accommodate the poor sectors of Canadian society, that is, those who have had fewer opportunities in life in terms of education and in terms of the whole socio-economic context. I do not believe I have to get into that, since I know you understand it as well as I do.

I must say, though, Mr. Chairman, that the decision by some of the provinces to enter into this kind of program demonstrates their humanism, and I certainly support that and welcome the action of the federal government to cover these programs adequately.

The witness mentioned funding of local projects. What type of money is involved in terms of expenses incurred in serving out penalties.

**Mr. Mosley:** I cannot break down the exact amount that would be allocated to support fine option programs. There was a substantial amount allocated for the sentencing program as a whole. I would only be guessing at this point if I were to attempt to give you a figure. I have a figure in mind, but I would want to confirm that, and perhaps I can make that available to Senator Corbin.

**Senator Corbin:** I would be pleased if you would mention a ballpark figure, and I will not tie you down to it.

[Traduction]

étaient coupables soit directement soit indirectement d'avoir été l'âme et l'instigateur de l'affaire dans laquelle a trempé la société.

**Le sénateur Corbin:** A-t-on jamais tenté de démontrer qu'il y a un lien entre les dirigeants, les administrateurs et les directeurs d'une compagnie? Y a-t-il eu un effort sérieux en ce sens?

**M. Mosley:** Oui, dans de nombreux procès, on a sérieusement tenté de lever le voile de la société et de rejeter la culpabilité sur les dirigeants et la haute direction lorsqu'ils étaient effectivement responsables des actes commis par la société. Le concept de culpabilité indirecte est bien connu dans le droit pénal. La Commission de réforme du droit effectue certains travaux dans ce domaine, mais si je me souviens bien de l'orientation de leur étude, elle viserait plutôt à préserver et à renforcer cette notion.

**Le sénateur Corbin:** J'appuie certainement ce point de vue car le public, monsieur le président, n'a pas très bonne opinion du système judiciaire lorsqu'il impose des peines aux sociétés. Il croit que les individus sont traités avec indulgence par notre système judiciaire, et il y a des cas frappants où des individus devraient effectivement être emprisonnés, où l'emprisonnement serait une peine plus adéquate qu'une amende de 25 000 \$ qui représente une goutte d'eau pour certaines sociétés. Les instigateurs de la fraude sont pratiquement blanchis, et par conséquent, les pauvres, les sans-défense, ceux qui souvent sont sans instruction ont l'impression que la justice ne joue pas son rôle équitablement et qu'elle agit en fonction du rang qu'on occupe dans la société.

Ceci me ramène à l'article 155. Je ne suis nullement surpris que le mode facultatif de paiement d'une amende ait été instauré pour faciliter les choses aux secteurs pauvres de la société canadienne, c'est-à-dire, ceux qui ont eu moins de chance dans la vie au niveau de l'instruction, compte tenu de tout le contexte socio-économique. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire que je précise puisque je sais que vous comprenez tout aussi bien que moi de quoi il s'agit.

Je dois dire toutefois, monsieur le président, que les provinces qui ont décidé d'adopter ce genre de programme font preuve d'humanisme; je les appuie sans réserve et je salue l'initiative du gouvernement fédéral de financer ces programmes adéquatement.

Le témoin a fait allusion au financement des projets locaux. Quel genre de financement faut-il pour couvrir les dépenses occasionnées par l'administration des peines.

**M. Mosley:** Je ne puis vous donner une ventilation du montant exact qui serait affecté pour appuyer les modes facultatifs de paiement d'une amende. Une somme importante a été affectée au financement de tout le programme. Je ne ferais à l'heure actuelle que deviner si j'essayais de vous donner un chiffre. Je pense effectivement à un chiffre, mais je voudrais qu'il soit confirmé et je pourrais ensuite le communiquer au sénateur Corbin.

**Le sénateur Corbin:** Je serais heureux que vous mentionniez un chiffre approximatif, et je ne vous tiendrai pas rigueur si votre approximation est plus ou moins exacte.



[Text]

**Mr. Mosley:** I believe it is in the range of \$600,000, but that is for sentencing programs.

**Senator Corbin:** Does that apply mainly to Saskatchewan and the territories?

**Mr. Mosley:** No, that is for the country as a whole. The Department of Justice supports pilot programs that are developed at a local level and it funds those. This money is available on a discretionary basis to support those which will serve as demonstration projects as to how the local initiative can be undertaken. It may be on a province-wide basis or on a local community basis. The amounts given to any one project may vary from a few thousand dollars to quite a substantial amount.

**Senator Corbin:** This is seed money?

**Mr. Mosley:** It is seed money, exactly. This is not to run a program. The department does not have a mandate in that area. This is part of the local and provincial administration of justice, but we do try to support the adoption of innovative approaches to corrections.

I am trying to think of particular examples. I know there was one here in the Ottawa area, a community service order program which was set up by a couple of local lawyers, and that received quite widespread support and was made use of by the local bench as an alternative to other sentences such as incarceration.

Those programs, even if they are staffed by volunteers, always incur administrative costs. Normally, when the department funds a program of that nature, there is an amount built in to evaluate the project to see what lessons can be learned from it for the benefit of others who may have an interest in adopting similar programs.

**Senator Corbin:** What is the rehabilitational value of the fine option program? I understand your initial comment that it is to alleviate the overcrowded prison situation, but what is the intrinsic rehabilitation value of the program?

**Mr. Mosley:** It has a significant value in that area because of the sense of responsibility it would impart for those offenders who may not have developed "a work ethic," if I can use that term and who may not appreciate the effect of their offence on their victims. Working off the fine it may, I think, impart to them a sense of responsibility for the nature of the offence that they have committed. Those comments may be stronger if they are working to make restitution to a victim, but even the fine option program, I think, has an element of that character-building aspect to it.

If a young offender has a \$500 fine to pay off, paying it off at the minimum wage, helping a community organization, working with senior citizens or retarded children or anything of that nature, I think would go a long way towards teaching that young offender some responsibility.

[Traduction]

**M. Mosley:** Je crois que ce chiffre est de l'ordre de 600 000 \$, mais c'est pour les programmes de détermination de la peine.

**Le sénateur Corbin:** Ceci s'applique-t-il principalement à la Saskatchewan et aux Territoires?

**M. Mosley:** Non, à tout le pays. Le ministère de la Justice appuie et finance les programmes pilotes qui sont mis sur pied au niveau local. Ces sommes sont offertes à titre facultatif pour appuyer les projets qui serviront à démontrer comment des initiatives peuvent être prises au niveau local. Elles pourraient être prises à l'échelle provinciale ou à l'échelle locale. Les sommes accordées à un projet peuvent varier entre quelques milliers de dollars et beaucoup plus.

**Le sénateur Corbin:** Ce sont des fonds d'amorçage?

**M. Mosley:** En effet, ce sont des capitaux d'amorçage. Ils ne servent pas à administrer un programme. Le ministère n'a pas de mandat dans ce domaine. Cela fait partie de l'administration locale et provinciale de la justice, mais nous essayons d'appuyer l'adoption de méthodes innovatrices au service correctionnel.

J'essaie de penser à des exemples concrets. Je sais qu'il y en a eu ici dans la région d'Ottawa, un programme d'ordonnement des services communautaires qui a été mis sur pied par des avocats de l'endroit, qui a été fortement appuyé et qui a été utilisé par le tribunal local comme solution de rechange à d'autres peines telle l'incarcération.

Ces programmes, même s'ils sont mis à exécution par des volontaires, comportent toujours des coûts administratifs. Normalement, lorsque le ministère finance un programme de cette nature, il faut prévoir un montant pour évaluer le projet et voir quelle leçon on peut en tirer pour faire bénéficier d'autres qui peuvent avoir intérêt à adopter des programmes semblables.

**Le sénateur Corbin:** Quelle est la valeur du mode facultatif de paiement d'une amende, au point de vue de la réinsertion sociale. Vous avez dit que c'était d'abord pour atténuer la surpopulation des prisons, mais quelle est la valeur intrinsèque de ce mode facultatif de paiement d'une amende sur le plan de la réinsertion sociale?

**M. Mosley:** Il a une importante valeur dans ce domaine en raison du sentiment de responsabilité qu'il donnerait aux délinquants qui peuvent ne pas avoir développé une «éthique professionnelle», si je puis utiliser ce terme; et qui peuvent ne pas se rendre compte des effets de leur délit sur leurs victimes. En purgeant leur peine par le travail, je pense qu'ils peuvent ainsi acquérir un sentiment de responsabilité quant à la nature du délit qu'ils ont commis. Et ce d'autant plus s'ils travaillent pour faire une restitution à une victime, mais même le mode facultatif de paiement d'une amende, je pense, comporte un élément de cet aspect de formation du caractère.

Par exemple, un jeune délinquant qui a écopé d'une amende de 500 \$ qu'il doit payer en travaillant au salaire minimum, en aidant une organisation communautaire, en travaillant avec des citoyens âgés ou des enfants arriérés ou en participant à un programme du genre, en apprendrait long sur ses responsabilités.



[Text]

**Senator Corbin:** Is that just a pious hope you are expressing, or have you observed this?

**Mr. Mosley:** I have not personally observed this. I know that those who are active in corrections at the community level see this as an excellent means to try to rehabilitate offenders. Anything which gets the young offender into a work-related situation is going to have some benefit.

**Senator Lewis:** Is this a theory or is it in practice?

**Senator Lucier:** I may say, Mr. Chairman, that it works. I was the Mayor of Whitehorse when this program was instituted in the Yukon, and one of the great benefits is the young offender's involvement in the work which he does. For example, a young offender may have to cut brush on a ski trail. During the course of this activity he makes contact with the people on the ski trail, and before too long the young offender thinks he has a responsibility for the condition of the ski trail and becomes involved in the program.

**The Deputy Chairman:** Although it may have some modest success, I am sure there is some element of failure.

**Mr. Mosley:** I would make just one final comment to underscore the remark made by the honourable senator. It is not at all unusual to find persons who have been in such a work program continuing as volunteers after they have worked off the amount that they have had to pay either by way of a fine or by way of restitution.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will now adjourn this portion of the meeting. I should like to thank Mr. Mosley, as well as Ms. Turcotte, for being with us this morning. Your evidence has been very helpful, and I suspect we will hear from you later, Mr. Mosley, after we have heard from the minister at 9.30 on May 23. You may not be finished with us yet.

I would ask honourable senators to stay for a while after this portion of the meeting. We have some other matters to deal with *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** En disant cela, exprimez-vous un simple vœu pieux ou est-ce le fruit d'une observation?

**M. Mosley:** Je ne l'ai pas observé personnellement. Je sais que ceux qui travaillent activement dans le service correctionnel au niveau de la communauté perçoivent ce moyen comme une excellente façon d'essayer de réadapter les délinquants. Tout ce qui peut mettre le jeune délinquant dans une situation reliée au travail peut lui être profitable.

**Le sénateur Lewis:** Est-ce une théorie vérifiée par la pratique?

**Le sénateur Lucier:** Je pourrais dire, monsieur le président, que cela fonctionne. J'étais maire de Whitehorse lorsque ce programme a été instauré dans le Yukon, et l'un de ses grands avantages est la participation des jeunes délinquants dans les travaux qui leur sont confiés. Par exemple, un jeune délinquant peut devoir déblayer une piste de ski. Ce faisant, il apprend à connaître les usagers de cette piste de ski, et avant longtemps, il sent qu'il a une responsabilité à remplir pour garder en bonne condition la piste de ski et s'intéresse à ce qu'il fait.

**Le vice-président:** Certes, ce programme peut connaître un certain succès, mais je suis sûr qu'il comporte aussi une part d'échec.

**M. Mosley:** J'aimerais faire une dernière observation pour mettre en lumière les propos de l'honorable sénateur. Il n'est absolument pas inhabituel de voir des personnes qui ont participé à ces programmes de travail, continuer comme bénévoles après avoir remboursé de leur temps le montant qu'ils devaient payer soit au moyen d'une amende, soit au moyen d'une restitution.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous terminerons maintenant cette partie de la réunion. J'aimerais remercier M. Mosley, ainsi que Mme Turcotte d'être venus nous rencontrer ce matin. Leur témoignage nous a été très utile et j'imagine que nous entendrons encore parler de vous, monsieur Mosley, une fois que nous aurons entendu le ministre à 9 h 30 le 23 mai. Vous n'avez peut-être pas encore terminé avec nous.

Je demanderais aux honorables sénateurs de demeurer ici après cette partie de la réunion. Nous avons d'autres questions à traiter à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.











If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## APPEARING—COMPARAÎT

*(On the subject matter of Bill C-31)*

The Honourable David Crombie, Minister of Indian Affairs  
and Northern Development.

*(Sur la teneur du projet de loi C-31)*

L'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes  
et du Nord canadien.

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*(On the examination of Bill C-18)*

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel;  
Ms. Beverley Turcotte, Counsel;  
Mr. Donald Piragoff, Counsel.

*(Sur l'étude du projet de loi C-18)*

*Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la  
modification du droit en matière pénale:*

M. Richard Mosley, avocat-général;  
M<sup>lle</sup> Beverley Turcotte, avocate;  
M. Donald Piragoff, avocat.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, May 28, 1985

Le jeudi 28 mai 1985

**Issue No. 11**

**Fascicule n° 11**

**Second proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

The examination of Bill C-18,  
"Criminal Law Amendment Act, 1985"

L'étude du projet de loi C-18,  
«Loi de 1985 modifiant le droit pénal»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Flynn	*Roblin (or Doody)
Lewis	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Lewis	Stanbury
Lucier	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Change in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), the membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle for that of the Honourable Senator Asselin. (*May 21, 1985*)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Asselin (*le 21 mai 1985*)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Thursday, May 2, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator David for the second reading of the Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drug Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

The Bill was then read for the second time.

"The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator David that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du jeudi 2 mai, 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur David tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, intitulé «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

«L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur David que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 28, 1985

(16)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:35 a.m., the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Flynn, Frith, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (7)

*Other senator present:* The Honourable Senator Robichaud. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Canadian Bar Association:

Mr. Claude R. Thomson, Q.C., President;

Mr. Richard Ouellette, Senior Director, Research and Member Services;

Ms. Judith A. E. Kingston, Chairperson, Standing Committee on Law, Sciences and Technology, Special Task Force on Computers-in-the-Law Office;

Mr. John L. Finlay and Mr. Hugh G. Laurence, *McCarthy and McCarthy of Toronto*.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1985, resumed consideration of Bill C-18, intitled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

Mr. Claude R. Thomson made a statement and with the other witnesses answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That the written submission of the University of Waterloo, be printed as an appendix to this day's Proceedings (see *Appendix "LEG 11-A"*)

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

It was agreed,—That the written submission presented to the Committee by the Canadian Bar Association, be also printed as an appendix to this Proceedings (see *Appendix "LEG 11-B"*)

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 MAI 1985

(16)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Flynn, Frith, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Robichaud. (1)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## De l'Association du barreau canadien:

M. Claude R. Thomson, c.r., président, Toronto;

M. Richard Ouellette, directeur principal, Recherche et Services aux membres, Ottawa;

M<sup>me</sup> Judith A. E. Kingston, présidente du Comité permanent du droit, des sciences et de la technologie du Groupe de travail spécial sur l'utilisation des ordinateurs à des fins juridiques, Toronto;

MM. John L. Finlay et Hugh G. Laurence, *McCarthy and McCarthy*.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes, sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

M. Claude R. Thomson fait une déclaration et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz, propose—Que le mémoire présenté par l'Université de Waterloo soit imprimé en appendice des délibérations d'aujourd'hui (*Voir Annexe 11-A*).

La motion, mise aux voix est adoptée.

Il est convenu—Que le mémoire présenté au comité par l'Association du barreau canadien soit également imprimé en appendice aux délibérations (*Voir Annexe 11-B*).



At 11:06 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

A 11 h 06, le Comité continue ses travaux à *huis clos*.

At 11:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 28, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-18, to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to this bill.

**Senator Joan Neiman** (Chairman) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are pleased to have with us representatives of the Canadian Bar Association who wish to present a brief on certain aspects of Bill C-18, the Criminal Law Amendments Act, 1985, which was recently passed by the House of Commons. Mr. Claude Thomson, President of the Canadian Bar Association, is with us this morning. I will ask him to present the members of his group and to make an opening statement.

**Mr. Claude R. Thomson, Q.C., President, Canadian Bar Association:** Thank you, Madam Chairman. It is an honour for us to appear here today in the name of the Canadian Bar Association, which represents approximately 33,000 Canadian lawyers. As you know, we consider it part of our mandate to assist the Canadian governments in matters relating to the administration of justice. For obvious reasons, we take a non-partisan view of legislation as it comes forward. Through our members we represent the public at large and all commercial, social and labour interests across Canada.

We have a standing committee, represented before you today, on law, science and technology. It is chaired by Ms. Judith Kingston, of the law firm of McCarthy and McCarthy. She is sitting on my right. That standing committee has for some time been concerned with problems being encountered both in copyright and criminal law in the advances that are being made by science in the area of computer technology, the impact of that area on the law, and what means are appropriate to control the abuse of that interest in order to properly protect the rights of the public and of commercial users of computer technology.

The Canadian Bar Association recognizes, of course, that this specific subject is in the area of criminal law, and you may be puzzled as to why it is that the section leading the submission this morning is not the criminal justice section. That is because we recognize that a proper understanding of the legal issues in this area requires a complete understanding of the technical areas that are also involved; and thus our Standing Committee on Law, Science and Technology has taken it on.

I should tell you that the submission before you has been approved by the senior officers of our criminal justice section. It has been approved by the Legislation and Law Reform Committee Chairman, and it is approved by me, the President of the Canadian Bar Association.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 28 mai 1985

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été envoyé le projet de loi C-18, modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (président) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin des représentants de l'Association du barreau canadien qui veulent nous présenter un mémoire sur certains aspects du projet de loi C-18, Loi de 1985 modifiant le droit pénal, récemment adopté par la Chambre des communes. M. Claude Thomson, président de l'Association du barreau canadien, est avec nous ce matin. Je voudrais lui demander de nous présenter les membres de sa délégation et de faire une déclaration préliminaire.

**M. Claude R. Thomson, c.r., président de l'Association du barreau canadien:** Merci, madame le président. C'est un honneur pour nous que de comparaître ici aujourd'hui au nom de l'Association du barreau canadien, qui représente environ 33 000 avocats. Comme le savez, nous estimons que, aux termes de notre mandat, nous devons venir en aide aux autorités canadiennes dans le domaine de l'administration de la justice. Pour des raisons évidentes, nous considérons les nouvelles mesures législatives d'un point de vue non partisan. Par l'intermédiaire de nos membres, nous représentons l'ensemble de la population ainsi que les intérêts des commerçants, de la société et des travailleurs de l'ensemble du Canada.

Nous avons un comité permanent, dont certains membres sont ici aujourd'hui, et qui se consacre aux sciences et à la technologie. Il est présidé par Mme Judith Kingston, ici présente à ma droite, du cabinet d'avocats McCarthy and McCarthy. Ce comité permanent s'intéresse depuis un certain temps aux problèmes posés par les droits d'auteur et par le droit pénal du fait des progrès technologiques en informatique, aux conséquences de ces progrès sur le droit et aux mesures à prendre pour prévenir les abus dans ce domaine afin de protéger efficacement les droits du public et des utilisateurs commerciaux de l'informatique.

L'Association du barreau canadien reconnaît naturellement que ce sujet relève du droit pénal, et vous vous demandez peut-être pourquoi l'exposé de ce matin n'a pas été présenté par notre section de la justice pénale. Eh bien, nous estimons qu'une bonne compréhension des problèmes juridiques dans ce domaine exige une bonne connaissance des domaines techniques en cause; aussi, c'est notre comité permanent du droit, des sciences et de la technologie qui s'en est chargé.

Je voudrais vous dire que le mémoire qui vous a été distribué a été approuvé par les responsables de notre section de la justice pénale, par le président du comité de la réforme de la législation et du droit, et par moi-même, en ma qualité de président de l'Association du barreau canadien.

## [Text]

Unfortunately, due to difficulties in scheduling time for this hearing, it has not been possible for us to arrange to get the formal approval of the national executive, or, indeed, to have here today other members of the Standing Committee on Law, Science and Technology. Ms. Kingston was kind enough to rearrange her timetable so that she could come here personally and bring with her, to assist her and me, in responding to any questions, people from her law firm, McCarthy and McCarthy, who have helped her in preparing the submission and in thinking out the various legal issues.

The other legal representatives before you are Mr. John Finley. He has considerable experience in the area of criminal law as it relates to computer science. We also have Mr. Hugh Laurence, who is as familiar as Ms. Kingston with the technical aspects of computer law and its ramifications so far as business, copyright and, indeed, criminal law are concerned. Also with us is Mr. Richard Ouellette, who, as a member of the staff of the Canadian Bar Association, is a senior director in charge of research and member services.

The brief itself is not simply prepared by Ms. Kingston; nor is it the submission of McCarthy and McCarthy. It is the submission of the committee. The other members of the committee who approved it—and who, because of the short time cannot be here—are Mr. Robert Curtis of Edmonton, Mr. Ron Coke of Winnipeg, Ms. Amy-Lynn Williams of Ottawa, Mr. Jim Travers of Charlottetown, Prince Edward Island, and Médard Saucier of Montreal. The committee has considered it, and although our submission is brief—and we do not think our oral submission will be lengthy—we consider that we are presenting a matter of significant importance. Rather than stumble my way through it, I will ask Ms. Kingston to take us through the two or three highlights of the submission that is before you.

**Ms. Judith Kingston, McCarthy and McCarthy:** Thank you, Madam Chairman and senators, for inviting us to appear before your committee and for listening to our comments on this matter. As you know, we have presented a brief submission, of which I believe you all have copies. I do not intend to go through the submission; nor do I have any written comments prepared at this point. I would like, on an informal basis, to review with you some of our concerns. Those concerns are basically from the conceptual standpoint. Perhaps I could explain what I mean by that. I should like to give you some examples of things I have seen in the course of practising law that have caused me a lot of concern. They stem basically from people being frightened of something they don't understand. From my standpoint, that happens to be computer technology. Because of their attitude towards it, because they are frightened, they tend to want to react to that, to protect themselves. I believe we have to be concerned, first, to make sure that people's concerns are met, and to ensure that we meet them in a way that conceptually makes sense.

Perhaps I could draw a brief example of how some of those concerns are not met from the conceptual standpoint. The Ontario Retail Sales Tax Act levies a 7 per cent tax on tangible personal property, when it is sold, leased or rented. There

## [Traduction]

Malheureusement, des difficultés d'horaire nous ont empêché d'obtenir l'approbation formelle de notre direction nationale et même d'avoir dans notre délégation aujourd'hui certains autres membres du comité permanent du droit, des sciences et de la technologie. Mme Kingston a eu l'amabilité de modifier son emploi du temps de façon à pouvoir assister personnellement à cette séance, et de se faire accompagner de spécialistes du cabinet McCarthy et McCarthy, qui ont participé à l'analyse des différents problèmes juridiques en cause et à la rédaction du mémoire, et qui vont pouvoir nous aider à répondre aux questions.

Les autres juristes ici présents sont M. John Finley, spécialiste du droit pénal dans le domaine de l'informatique, et M. Hugh Laurence, spécialiste, comme Mme Kingston, des aspects techniques du droit de l'informatique et de ses effets sur les entreprises, sur les droits d'auteur et, naturellement, sur le droit pénal. Nous avons également M. Richard Ouellette, membre du personnel de l'Association du barreau canadien et directeur des services de recherche et d'assistance aux membres de l'Association.

Le mémoire proprement dit n'a pas été rédigé uniquement par Mme Kingston; il ne s'agit pas non plus d'un document du cabinet McCarthy and McCarthy. C'est le mémoire du comité. Les autres membres du comité qui l'ont approuvé et qui n'ont pu se libérer pour assister à la séance présente sont M. Robert Curtis, d'Edmonton, M. Ron Coke, de Winnipeg, Mme Amy-Lynn Williams, d'Ottawa, M. Jim Travers, de Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) et M. Médard Saucier, de Montréal. Le comité a étudié le mémoire et malgré sa brièveté - notre intervention orale sera de courte durée - nous estimons qu'il traite un sujet très important. Plutôt que de vous le résumer, je vais demander à Mme Kingston de vous présenter les deux ou trois faits saillants du mémoire qui vous est soumis.

**Mme Judith Kingston, McCarthy and McCarthy:** Je vous remercie, madame le président et messieurs les sénateurs, de nous avoir invités à comparaître devant votre comité et de bien vouloir entendre nos observations sur ce sujet. Comme vous le savez, nous vous avons soumis un bref mémoire dont on vous a distribué des copies. Je n'ai pas l'intention de vous en donner lecture et je n'ai pas non plus d'observations écrites à son sujet. J'aimerais vous faire part directement de certaines de nos préoccupations, qui concernent essentiellement les principes des nouvelles mesures. Je vais vous expliquer ce que je veux dire par là. Je voudrais vous donner quelques exemples de situations que j'ai rencontrées dans la pratique du droit et qui m'ont beaucoup préoccupée, principalement parce que les personnes en cause étaient effrayées par quelque chose qu'elles ne comprenaient pas. De mon point de vue, c'est un peu la réaction que suscite l'informatique. Comme les gens ne connaissent pas ce domaine technologique, ils en ont peur, et ils cherchent à s'en protéger. Je pense qu'il s'agit pour nous de veiller à apaiser leurs inquiétudes en mettant en oeuvre des mesures fondées sur des principes logiques.

Je voudrais vous donner rapidement un exemple de la façon dont ces problèmes ne sont pas résolus de façon satisfaisante du point de vue des principes. La Loi ontarienne sur la taxe de vente au détail comporte une taxe de 7p. 100 sur les biens



*[Text]*

is no definition of computer technology in the Retail Sales Tax Act, but it has been the policy in Ontario that tangible personal property is an off-the-shelf offer, something which you go to a store for, and pay for and literally take home with you. There is nothing that is done to it. However, asking someone create a computer program for you has been looked upon as a service and not subject to tax.

The problem with that is that when you look at it from the conceptual standpoint whether you receive your program two seconds after you pay for it or a month later, because it takes someone a month to create the picture. You are taxed on the entire cost of that picture—in the end you are still walking home with a program.

When this whole area is looked at in another context, that of the artist, you do not seem to have that conceptual problem of a service. If you go to an artist and ask him to paint you a picture, you may pay \$1,000 for that picture. The artist may take three months to create the picture. You are taxed on the entire cost of that picture—not just the cost of the canvas and the oils, but also the time that the artist is charging you to paint that picture. Why is an oil painting that is being painted for you any different from a program that is being designed for you? If you substitute “programmer” for “artist” and “program” for “oil painting”, why do you come out with a different result? I don’t understand. I see this kind of confusion in a lot of areas,

The same confusion exists in the United States. In their efforts to try to come to terms with computer crime, in some cases they have adopted amendments to their statutes, and in other cases they have adopted statutes to cover the area. I have received calls from lawyers in the United States advising us to use them as an example and not to do it in this way, but to look at the matter from a conceptual standpoint.

Another example came to me just yesterday. I received a phone call from the in-house counsel of a company, who wanted some advice on a problem. The company is in the process of computerizing its operations, and he is concerned about losing the solicitor-client privilege on some of their internal documents. Apart from the issue of whether or not an in-house counsel has solicitor-client privilege, he asked me to address the overall conceptual problem. When I began to talk to him about this issue, I suggested that he not look at it as a computer problem. It does not matter where you store the document on which you are trying to claim privilege, but rather, what you do with it—how you store it, who is aware of it and on whose permission you store it. If that document is kept on the desk of your receptionist so that whoever comes into your office has an opportunity to read it, you have probably lost that privilege on behalf of your client. The gentleman then asked me whether it would help to label the information “Confidential” when it was being stored in the computer. I suggested that he look at the matter from the same standpoint as the document on the receptionist’s desk. If somebody comes into his office and has to wait 20 minutes to see him, that person would have an opportunity to read the document; therefore, the solicitor-client privilege could be lost.

*[Traduction]*

meubles corporels qui sont vendus ou loués. La loi ne donne aucune définition de l’informatique, mais les autorités ontariennes considèrent qu’un bien mobilier corporel doit désigner quelque chose qu’on peut acheter dans un magasin et littéralement emporter chez soi, sans que rien n’y soit ajouté. Si vous demandez à quelqu’un de vous constituer un programme, c’est considéré comme un service non assujéti à la taxe.

Le problème, c’est que lorsque l’on considère la situation du point de vue des principes, que l’acheteur reçoive son programme deux secondes après l’avoir payé ou qu’il le reçoive un mois plus tard - car il faut un mois pour le constituer - je ne pense pas que cela change la nature du bien reçu. En définitive, l’acheteur rentre chez lui avec un programme.

Lorsque l’on considère ce sujet dans un autre contexte, comme celui du domaine artistique, la notion de service ne semble pas poser de problème de principe. Prenons le cas d’un client qui demande à un artiste de lui peindre un tableau, pour lequel il paye 1 000 \$. L’artiste va prendre trois mois pour peindre le tableau. Le client devra payer une taxe sur le coût global du tableau et pas simplement sur le coût de la toile et de la peinture, mais également sur le montant correspondant au temps passé par l’artiste à peindre le tableau. En quoi une peinture à l’huile réalisée sur demande est-elle différente d’un programme constitué sur demande? Lorsqu’il s’agit d’un programmeur et d’un programme plutôt que d’un artiste et d’une peinture à l’huile, pourquoi les résultats sont-ils différents? Je ne comprends pas. Cette confusion existe dans beaucoup de domaines.

Les Américains ont le même genre de problèmes lorsqu’il s’agit de la façon de traiter les délits informatiques. Dans certains cas, ils ont modifié les lois, et dans d’autres, ils ont adopté des lois particulières. Des avocats américains m’ont appelé pour me conseiller de suivre leur exemple plutôt que de procéder de cette façon, et de considérer la question du point de vue des principes.

J’ai vu un autre exemple hier. J’ai reçu un appel d’un avocat qui travaille à plein temps comme conseiller auprès d’une entreprise. Il voulait des conseils au sujet d’un problème. L’entreprise procède à l’informatisation de ses activités. Il craignait de perdre le privilège des communications entre client et avocat concernant certains des documents internes. Mis à part la question de savoir si un avocat qui travaille à plein temps pour une entreprise a droit à ce privilège, il m’a demandé d’examiner l’ensemble du problème sur le plan des principes. Lorsque j’ai commencé à lui en parler, je lui ai demandé de ne pas traiter la question comme un problème d’informatique. Ce n’est pas l’endroit où vous placez le document à propos duquel vous essayez d’obtenir ce privilège qui compte, mais plutôt ce que vous en faites, c’est-à-dire comment vous le classez, qui est au courant et qui vous a donné la permission de le faire. S’il reste sur le bureau de la réceptionniste à la vue de tous ceux qui entrent dans le bureau, vous avez probablement perdu ce privilège au nom de votre client. Le monsieur m’a ensuite demandé s’il serait bon d’inscrire la mention «confidentiel» au moment d’entrer les données dans l’ordinateur. Je lui ai suggéré d’examiner la question comme s’il s’agissait du document placé sur le bureau de la réceptionniste. Si quelqu’un entrerait dans son bureau et qu’il lui faille attendre 20 minutes pour le

[Text]

The same problem arises if information is put into a computer system to which many people have access, because then you have not safeguarded the privilege. There are certain things that must be safeguarded. Whether or not it is in a computer system does not change the nature of what it is you are dealing with. He had never looked at it in this way.

It is not just this gentleman. I hear these kinds of problems all the time. People are so frightened by the fact that computer technology is involved, that they do not look at it from a conceptual standpoint. They become very frightened about such issues. In the context of what we are dealing with today, the same issue comes up. I do not think that the laws as they exist right now should be changed in order to make it a crime with respect to how you do something. It is not how you do something. It is what you do, the intent and all the other constituent elements.

For example, if I come to your house and use an axe to break down your door or fly my software disc through your window to gain entry, does it change the nature of the offence of break and enter? It should not. Therefore, we should not look at how we are doing it, but what we are doing. In other words, it is a conceptual problem.

**Mr. John L. Finley, McCarthy and McCarthy, Toronto:** Ms. Kingston has consulted with me with respect to this submission, and I have done some writing on the subject. Also, I have been consulted from time to time by various interests which use computers extensively and are concerned about the protections that are afforded in the criminal law to authorized users and owners of computerized systems. There are a number of specific difficulties I have with the proposed amendments. I would like to run through them. I shall be as specific as possible with respect to my concerns.

First, and by way of introducing its history, this bill as I understand it, arose as a result of the decision of the Supreme Court of Canada in the *McLaughlin* case. In that decision, Mr. Justice Estey stated quite expressly that, if Parliament wanted the courts to enforce laws relating to computers, it had better say so in the clearest possible language. The response to that was to put in motion specific provisions dealing with a computer setting. The conceptual difficulty that Ms. Kingston addressed comes down to whether there is any distinction between criminal behaviour in a computer setting and criminal behaviour not in a computer setting.

We think that there are no compelling reasons for the criminal law to impose specific sanctions in the computer field when they do not exist in other fields. Our reasons are as follows: First and I am dealing now with section 301 of the Code, if we isolate theft and fraud, which are primarily what we are dealing with in this case, then in the computer setting there is a danger that courts may find that the more traditional sections on theft and fraud do not apply to a theft of information or

[Traduction]

voir, il aurait l'occasion de lire le document et le privilège pourrait par conséquent être perdu.

Le même problème se pose si les renseignements sont versés dans l'ordinateur, étant donné que de nombreuses personnes y ont accès si vous n'avez pas prévu de mesures de protection. Certaines choses doivent être protégées. Qu'il s'agisse ou non d'un système informatique ne change rien à la nature des renseignements. Il n'avait jamais considéré la question de cette façon.

Il n'y a pas seulement ce monsieur. J'entends continuellement parler de ce genre de problèmes. Les gens ont tellement peur de l'informatique qu'ils ne voient plus le problème sur le plan des principes. J'ai très peur de ce genre de situations. La même question se pose dans notre discussion d'aujourd'hui. À mon avis, il ne faudrait pas changer les lois actuelles afin de criminaliser la façon de faire quelque chose. Ce n'est pas la façon de faire les choses qui importe; c'est ce que vous faites, l'intention dans laquelle vous le faites et tous les autres éléments qui entrent en jeu.

Par exemple, si je vais chez et que j'utilise une hache pour enfoncer votre porte ou que je lance mon disque informatique dans votre fenêtre pour entrer, est-ce que la nature du délit d'entrée par effraction est différente? Il ne devrait pas l'être. Par conséquent, nous ne devrions pas tenir compte de la façon de faire les choses, mais de l'action comme telle. En d'autres termes, il s'agit d'un problème de principe.

**M. John L. Finley, McCarthy and McCarthy, Toronto:** Mme Kingston m'a consulté au sujet du mémoire, et j'ai rédigé certains passages à ce sujet. En outre, j'ai été consulté à l'occasion par divers groupes qui utilisent beaucoup les ordinateurs et qui sont préoccupés par la protection assurée aux usagers autorisés et aux propriétaires des systèmes informatiques du point de vue du droit criminel. Les modifications proposées posent à mon avis certaines difficultés particulières. J'aimerais les passer en revue. J'essaierai d'expliquer mes préoccupations de façon aussi précise que possible.

Tout d'abord, à titre d'introduction, le présent projet de loi, si j'ai bien compris, a été rédigé à la suite d'une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *McLaughlin*. Dans ce jugement, le juge Estey, de la Cour suprême du Canada, a déclaré expressément que le Parlement devait adopter des lois rédigées de façon aussi claire que possible dans le domaine de l'informatique s'il voulait que les tribunaux les appliquent. Par la suite, des dispositions précises ont été formulées à ce sujet. Nous pouvons résumer le problème de principes qu'a mentionné Mme Kingston de la façon suivante: y a-t-il une distinction entre le comportement criminel dans le domaine de l'informatique et le comportement criminel dans les autres domaines.

À notre avis, nous n'avons aucune raison d'imposer des sanctions pénales particulières dans le domaine de l'informatique lorsque ces sanctions n'existent pas ailleurs. Voici nos raisons: premièrement, si nous isolons le vol et la fraude, qui sont les deux principaux délits dont nous traitons dans le cas présent, les tribunaux risquent de statuer - et je parle ici de l'article 301 du Code criminel - que ces articles de portée classique ne s'appliquent pas dans le cas du vol d'information ou de don-



## [Text]

data. Incidentally, when I use the term "data" I use it interchangeably with "information" because I do not think we should confuse the issue. If that is the case, the traditional protections afforded to owners of property will not be available—for example, such devices used by law enforcement authorities for protection as possession of property knowing it to have been obtained by a crime. That is very difficult, if not impossible, to prove when someone is breaking into a computer system. It is much easier to prove that an individual has information obtained from that system; and he must then explain why he has it, assuming that the owner of the information wants to keep it confidential.

Therefore, while the proposed amendment makes it a crime to break into a computer system, the law enforcement authorities will never be able to discover it. Moreover, it does not address in any way either the fruits of that criminal activity, the information obtained, or how we should protect the owner from having someone he does not want to give it to obtain and use that information. One traditional protection is the offence of "possession of property knowing it to have been obtained by a crime." That is just one example.

Under the present Criminal Code there are two sections dealing with restitution orders. Under one, where a person is convicted of a crime that involves property, a judge may order compensation to the victim as a term of the sentence imposed on the accused. That involves only property offences. So the question here becomes: Are we dealing with property or something other than property? From the proposed amendments, it is quite clear that we are dealing with something other than property. My reason for saying that is that under section 301 you will see that the whole issue of whether or not information is a property is totally side-stepped and not dealt with at all. However, if you go to the amendment for mischief, which is section 387 in the present Criminal Code, it distinguishes, in what will be subsections 387 (1.1), (4), (5) and (5.1), between property and data. "Data" is not defined in the mischief section. "Data" is defined in section 301. Therefore, I think it would be reasonable for a court to conclude that Parliament in its wisdom has distinguished between data and property. That is the case, and I think that many members of the committee of the Canadian Bar Association have some concern that the protection afforded to property owners will be lost. The court will say, in a criminal context, "The specific shall overcome the general and we can only apply the specific provisions here rather than the general."

**Senator Frith:** Give us an example.

**Mr. Finley:** In a criminal context, let us deal with the *McLaughlin* case. *McLaughlin* was an enterprising University of Alberta student who gained access through one of the terminals to the main university computer. It was established that Mr. *McLaughlin* was in possession of all sorts of confidential information concerning the university. In that particular case, he was charged with, among other things, theft of a telecommunications facility. He was ultimately acquitted. The Supreme Court of Canada said "A computer is not a telecom-

## [Traduction]

nées. En passant, j'utilise l'expression donnée comme synonyme d'information parce qu'il ne faudrait pas à mon avis embrouiller les choses. Cela dit, les mesures de protection habituelles dont bénéficient les propriétaires n'existeront plus, par exemple, les dispositifs de protection qu'utilisent les autorités chargées d'appliquer la loi dans le cas de biens acquis illégalement. Il est très difficile, voire impossible, de prouver que quelqu'un force un ordinateur. Il est beaucoup plus facile de prouver qu'un particulier a en sa possession des renseignements qu'il a obtenus de cet ordinateur, et il doit expliquer pourquoi, en supposant que le propriétaire des données voulait qu'elles demeurent confidentielles.

Par conséquent, aux termes du projet de modification, celui qui forcera un ordinateur sera coupable d'une infraction, mais les autorités chargées de faire appliquer la loi ne seront jamais en mesure de le découvrir. Les modifications ne portent pas du tout sur le fruit de ces activités criminelles, pas plus que sur les données obtenues et sur la façon de protéger le propriétaire contre quelqu'un à qui il n'a pas donné l'autorisation d'obtenir et d'utiliser les données. La protection habituelle insiste à considérer comme infraction la possession de biens obtenus illégalement. Voilà un exemple.

Il existe deux articles du Code criminel actuel qui portent sur les ordonnances de restitution. Dans l'un des cas, lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un acte criminel mettant en cause la propriété, le juge peut ordonner le versement de dommages-intérêts à la victime dans le cadre de la sentence imposée à l'accusé. Il ne s'agit là que des infractions contre la propriété. Il faut alors se demander: est-ce qu'il s'agit ici de biens ou d'autre chose? D'après les modifications proposées, il est très clair qu'il ne s'agit pas de biens. Je m'explique: aux termes de l'article 301, vous constaterez que toute la question de savoir si l'information constitue un bien est entièrement éludée et n'est pas traitée du tout. Par contre, la modification concernant la disposition sur les méfaits, soit l'article 387 du Code criminel actuel, établit la distinction entre bien et donnée pour les besoins des paragraphes 387(1.1), (4), (5) et (5.1). «Donnée» n'est pas définie dans l'article sur les méfaits. Il l'est à l'article 301. Il serait par conséquent raisonnable à mon avis qu'un tribunal décide que dans sa sagesse le Parlement a établi une distinction entre donnée et bien. Voilà ce qu'il est, messieurs, et à mon avis, bon nombre des membres du comité de l'Association du barreau canadien s'inquiètent un peu de la perte de protection que subiront les propriétaires de biens. Le tribunal dira, dans une affaire au criminel, que le particulier l'emporte sur le général et dans le cas présent, nous pouvons seulement appliquer des dispositions particulières.

**Le sénateur Frith:** Donnez-nous un exemple.

**M. Finley:** Comme exemple d'une affaire criminelle, prenons l'affaire *McLaughlin*. Étudiant à l'Université de l'Alberta, M. *McLaughlin* avait réussi à accéder à l'un des terminaux de l'ordinateur principal de l'université. Il a été établi qu'il était en possession de toutes sortes d'informations confidentielles concernant l'université. Dans ce cas particulier, il avait été accusé entre autres, de vol d'une installation de télécommunications. Il a été finalement acquitté. La Cour suprême du Canada a jugé qu'un ordinateur n'est pas une ins-



[Text]

munications facility." If we take that away from it, we say that what Mr. McLaughlin did was, in fact, commit theft—just plain theft.

If he was in possession of that property, if that information is considered to be property, then certainly we can say that he was in possession of property knowing it to have been obtained by crime. Such is the doctrine of recent possession. In other words, someone is missing a particular piece of property and someone else has it; so he had better come forward and explain why he has it.

**Senator Frith:** Was he charged under section 301(2)?

**Mr. Finley:** I would say that it would be very difficult for him to be, because there was no evidence as to how he got into the system. It would be a very difficult prosecution to maintain under the proposed amendments.

**Senator Robichaud:** Section 301(2) is incomplete, as far as you are concerned?

**Mr. Finley:** It is, sir. It is not only incomplete. I asked the question, "Why is this section needed right now?" I may say to you that the definition of property, for purposes of theft and fraud, has been judicially determined and interpreted to mean that whatever is taken must partake of property; it must be something tangible. Now, that is changing, and judicial attitudes seem to be changing, because we have a majority decision of the Ontario Court of Appeal, called *Stewart*, in which it was held that confidential information could constitute property. So the meaning of "property", for theft and fraud, is evolving to include confidential information. May I say that that is a step forward that allows the traditional mechanisms of the criminal law to protect the owners of that information.

If we go to mischief, which is section 387—and mischief is basically destroying or altering the information that is there, the definition of property is different. There is a special definition of property. It is restricted to tangible property. What is of interest to me, as an observer, is that in the 1952-53 revision of the Criminal Code, the word "intangible"—and in that case, "incorporeal"—was removed from the definition. So that prior to the 1952-53 revisions, property, for the purposes of mischief, included tangible and intangible property. At present it only includes tangible property, and I say that rather than a wholesale revision, and carving out the computers setting, at least it should be considered whether the definition of property should be expressly stated to include "intangible property"—information.

In the jurisdictions, other than Canada, which I have canvassed, that is how they have dealt with it. They have not dealt with it very well, because there is little consistency or there are as many definitions as there are states of the union in the United States or as there are countries in the Commonwealth, but at least they have made an attempt to incorporate the concept of property into this whole aspect of criminal behaviour.

**Senator Robichaud:** Mr. Finley, may I assume that if we took everything you said and everything that Miss Kingston said, it could be summarized as: just adding into the interpre-

[Traduction]

tation de communications. En fait, M. McLaughlin avait commis un vol. Un simple vol.

Du moment qu'il était en possession de ce bien, si les informations obtenues étaient considérées comme un bien, nous pouvons certainement dire qu'il tait en possession d'un bien acquis illégalement. C'est le principe de la possession récente. Autrement dit, il manque un certain bien à quelqu'un, quelqu'un d'autre l'a en sa possession et ce dernier doit expliquer pourquoi.

**Le sénateur Frith:** Est-ce qu'il a été accusé aux termes du paragraphe 301(2)?

**M. Finley:** A mon avis, monsieur, il aurait été très difficile de le faire parce qu'il n'y avait aucune preuve de la façon dont il avait pu accéder au système. Il serait très difficile de soutenir l'accusation à l'aide du projet de modification.

**Le sénateur Robichaud:** D'après vous, le paragraphe 301(2) est incomplet?

**M. Finley:** Oui, monsieur. Il n'est pas seulement incomplet. J'ai demandé pourquoi ce paragraphe était nécessaire maintenant. Je pourrais vous répondre que pour ce qui est du vol et de la fraude, les tribunaux définissent et interprètent maintenant comme étant bien ou propriété tout ce qui peut être pris. Il doit s'agir de quelque chose de «corporel». Aujourd'hui, les attitudes des autorités judiciaires changent. Dans une décision majoritaire de la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire *Stewart*, il a été conclu que les renseignements confidentiels pouvaient constituer un bien. Nous acceptons progressivement les renseignements confidentiels dans la définition des biens acquis par vol ou par fraude. J'aimerais ajouter qu'il s'agit d'un pas en avant qui permet aux mécanismes traditionnels du droit pénal de protéger les propriétaires de ces renseignements.

En ce qui concerne l'article 387, le méfait désigne essentiellement la destruction ou la modification de l'information qui s'y trouve. La définition de bien est différente. Le bien a une définition particulière. Il ne s'agit que des biens corporels. Ce qui m'intéresse en tant qu'observateur, c'est qu'au moment de la révision du Code criminel en 1952-1953, le mot «incorporel», dans ce cas, les biens incorporels, a été retiré de la définition. Ainsi, avant cette révision, la définition du bien, pour ce qui est du méfait comprenait notamment les biens corporels et incorporels. A l'heure actuelle, elle ne comprend que les biens corporels. Plutôt que de revoir en entier et de découper la disposition concernant les ordinateurs, il faudrait, à mon avis, au moins étudier la possibilité de préciser dans la définition que la propriété comprend également les biens incorporels.

C'est ainsi qu'on a réglé la question dans d'autres pays sur lesquels je me suis renseigné. Ils n'ont pas très bien réussi parce qu'il existe autant de définitions qu'il y a d'États aux États-Unis ou de pays dans le Commonwealth. Ils ont du moins essayé d'inclure la notion de propriété dans l'ensemble de la question du comportement criminel.

**Le sénateur Robichaud:** M. Finley, est-ce que je peux résumer tout ce que vous avez dit et tout ce que Mlle Kingston a dit de la façon suivante: Il suffirait d'ajouter à la définition du

[Text]

tation of the word "property" the words "intangible goods". Is that all that you meant, or did you mean something more that escaped my attention?

**Mr. Finley:** At the fear of oversimplifying, senator, that is precisely it.

**Senator Robichaud:** Is that oversimplifying it? You simply want the definition of the word "property" changed to include "intangible goods"?

**Mr. Finley:** Let us look at the alternative. I don't know if you have difficulty going through the definitions contained in section 301, as to what these various phrases mean. Computer program means, "data, representing instructions or statements that, when executed in a computer system, cause the computer system to perform a function". "Function" means "rhythmic logic", et cetera. It goes on and on.

Senator, I suggest to you that as a defence counsel I rub my hands looking at those definitions, because I have a feeling that the Crown will have significant difficulty fitting in those very specific definitions. Another factor is whether we have confidence in our judiciary to interpret the law to meet the existing needs of the day. I am given to understand, from those more knowledgeable than I in the technology involved in this area, that these definitions are going to have to be constantly updated as new technology develops. Rather than that, if we deal with it from the conceptual basis that people are stealing something, or are defrauding someone of something, or are damaging something that belongs to someone else, then we can deal with it much more consistently and coherently.

**Senator Frith:** Was this section not drafted by draftsmen who had Mr. Justice Estey's judgment on *McLaughlin* in hand? You would think they would. Can you tell us what Mr. Justice Estey said and make the comparison between that and 301?

**Mr. Finley:** Senator, you are absolutely right that the impetus for the proposed amendment started with *McLaughlin* and Mr. Justice Estey's comments. I do not have before me Mr. Justice Estey's reasons for judgment in *McLaughlin*.

**Senator Frith:** Were they detailed enough?

**Mr. Finley:** It was a statement, senator, that, basically, if you are going to ask the courts to convict people of crimes in a computer setting, then you had better use clear language—for example, in defining what a computer is. But the real question before the court was whether a computer is a telecommunications facility.

**The Chairman:** Was he charged with theft?

**Mr. Finley:** Exactly. He was charged with theft of a telecommunications system.

**Ms. Kingston:** Some of the problems in that case may have stemmed from the fact that he was not charged under the right section, but in any event they were dealing with the charge as laid, which was theft of a telecommunications facility. When the judge looked at this charge, he said that the Criminal Code

[Traduction]

mot «bien» les biens incorporels. Est-ce que c'est tout ce que vous vouliez dire, ou est-ce qu'il y avait autre chose que je n'ai pas saisi.

**M. Finley:** au risque de simplifier les choses à outrance, monsieur le sénateur, c'est exactement cela.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce que ce n'est pas schématiser? Vous voulez seulement que la définition du mot «bien» soit modifiée de façon à inclure les biens incorporels?

**M. Finley:** Oui. Examinons l'autre possibilité. Je ne sais pas si vous avez de la difficulté à comprendre les définitions de l'article 301, pour savoir ce que veulent dire les diverses expressions. Un programme d'ordinateur désigne «un ensemble de données qui représentent des instructions ou des relevés et qui, lorsque traités par ordinateur, lui font remplir une fonction». «Fonction» s'entend de «fonction logique, arithmétique», etc.

En tant qu'avocat de la défense, monsieur le sénateur, je vous avoue que je me félicite de voir ces définitions, parce que j'ai l'impression que la Couronne aura beaucoup de difficultés avec elles, vu leur caractère très particulier. D'autre part, pouvons-nous être assurés que notre système judiciaire interprétera la loi de façon à répondre aux besoins du jour. D'après ceux qui connaissent davantage que moi la technologie de ce domaine, il faudra constamment mettre à jour ces définitions au fur et à mesure de son évolution. Par contre, si nous traitons la question sur le plan des principes, que les gens volent quelque chose, qu'ils commettent une escroquerie et qu'ils endommagent la propriété d'autrui alors nous pourrions adopter des mesures plus uniformes et cohérentes.

**Le sénateur Frith:** Les rédacteurs de cet article n'avaient-ils donc pas en main la décision du juge Estey dans l'affaire *McLaughlin*? Pouvez-vous nous dire ce qu'a déclaré le juge Estey et comparer sa décision au contenu de l'article 301?

**M. Finley:** Tout d'abord, monsieur le sénateur, je crois que vous avez absolument raison. L'affaire *McLaughlin* et les observations du juge Estey sont certainement à l'origine du projet de modification. Je n'ai pas les attendus du jugement avec moi.

**Le sénateur Frith:** Était-ce suffisamment détaillé?

**M. Finley:** C'était une déclaration, sénateur. Essentiellement, si vous demandez aux tribunaux de condamner les gens pour des actes criminels commis dans un centre informatique, vous avez avantage à utiliser un langage clair pour définir ce qu'est un ordinateur. J'aimerais toutefois ajouter, sénateur, que le tribunal devait décider si un ordinateur était une installation de télécommunications.

**Le président:** Est-ce qu'il était accusé de vol?

**M. Finley:** Exactement. Il était accusé de vol d'une installation de télécommunications.

**Mme Kingston:** A mon avis, certains des problèmes dans cette affaire découlaient peut-être du motif de son inculpation. Il n'a peut-être pas été inculpé en se fondant sur le bon article, mais quoi qu'il en soit, il devait statuer sur l'accusation telle qu'elle avait été portée, c'est-à-dire le vol d'une installation de



[Text]

had to be construed strictly. What is the definition of telecommunications service? It is basically to transmit. That is not the primary purpose of a computer system. The primary purpose of a computer system is to process. Only incidentally does it transmit the processed information. Therefore, the judge said—I am very liberally paraphrasing—that that could not possibly have been in the minds of the drafters of the Criminal Code, because they clearly said that it was only telecommunications, not computers. Everyone knows that the telecommunication's primary purpose is to transmit. Therefore, he said, "be clear".

**Senator Frith:** They had to deal with what they had in front of them, and, with respect to a telecommunications system, the law which was really drawn to deal with another thing altogether, that is stealing signals and bypassing cable systems and so on.

Now, supposing they charged him with theft of a computer system?

**The Chairman:** I wonder if I may interrupt you for a moment, Senator Frith. If the witnesses have not completed their submissions, it might be helpful if we were to have them do so at this point.

**Senator Frith:** Except that they may go on to something else.

**The Chairman:** I gather you want to clarify a point at this point. Please proceed.

**Senator Frith:** I am trying to understand the position that the proposed section 301.2 is really unnecessary; or, if it is there, it is full of holes.

What would have been the situation had McLaughlin been charged with theft of a computer system, with "computer system" defined as Mr. Justice Estey invited Parliament to define "computer system"? In the proposed section 301.2(2) "computer system" is defined as follows:

—"computer system" means a device that, or a group of interconnected or related devices one or more of which,

- (a) contains computer programs or other data, and
- (b) pursuant to computer programs,
  - (i) performs logic and control, and
  - (ii) may perform any other function;—

Would McLaughlin have been convicted had Mr. Justice Estey had that in front of him?

**Mr. Finley:** Based on the evidence I have read from the case report, it is my feeling that he would not have been convicted in that circumstance, the reason being that, other than a statement of Mr. McLaughlin himself, the court had no evidence before it as to how he obtained the computer service.

[Traduction]

télécommunications. En l'examinant, le juge a déclaré que le Code criminel devait être appliqué à la lettre. Selon la définition, un service de télécommunications sert essentiellement à transmettre, ce qui n'est pas la fonction principale d'un ordinateur. La fonction principale de l'ordinateur est de traiter des données. Il ne transmet des informations traitées qu'occasionnellement. Par contre, ce n'est pas sa fonction principale, et le juge a par conséquent déclaré - et je le paraphrase très librement - que les rédacteurs du Code criminel avaient peut-être prévu le cas parce qu'ils avaient précisé qu'il s'agissait seulement des télécommunications et non des ordinateurs. Chacun sait que la fonction principale des télécommunications est de transmettre. Il a par conséquent déclaré qu'il fallait «être clair».

**Le sénateur Frith:** Voilà ce qu'ils avaient devant eux. En fait, les dispositions de la loi concernant les télécommunications avaient été utilisées pour traiter tout autre chose, comme voler des signaux et court-circuiter des systèmes de câbles, et ainsi de suite.

Supposons maintenant qu'il ait été accusé de vol d'un ordinateur.

**Le président:** Pourrais-je vous interrompre un instant, sénateur Frith. Si les témoins n'ont pas terminé leurs présentations, il serait peut-être utile qu'ils le fassent maintenant.

**Le sénateur Frith:** Sauf qu'ils risquent de passer à autre chose.

**Le président:** Je crois comprendre que vous voulez éclaircir un point. Allez-y.

**Le sénateur Frith:** J'essaie de comprendre le point de vue selon lequel le projet de paragraphe 301.2 est superflu, ou encore plein de lacunes.

Que se serait-il produit si M. McLaughlin avait été accusé de vol d'ordinateur, selon la définition proposée au Parlement par le juge Estey? Le projet de paragraphe 301.2(2) donne de l'«ordinateur» la définition suivante:

l'«ordinateur»: un dispositif ou un ensemble de dispositifs connectés les uns aux autres, dont l'un ou plusieurs d'entre eux:

- a) contiennent des programmes d'ordinateur ou d'autres données;
- b) conformément à des programmes d'ordinateur:
  - i) exécutent des fonctions logiques et de commande, ou
  - ii) peuvent exécuter d'autres fonctions.

M. McLaughlin aurait-il été condamné si le juge avait dû décider selon cette définition?

**M. Finley:** D'après le témoignage que j'ai lu dans le recueil jurisprudentiel, j'estime qu'il n'aurait pas été condamné dans ces circonstances parce que hormis le témoignage de M. McLaughlin lui-même, le tribunal n'avait aucune autre preuve sur la façon dont il avait obtenu le service d'ordinateur.



[Text]

**Senator Frith:** The Crown was adducing evidence in relation to a different section of the Criminal Code. Knowing the facts of the situation, couldn't the Crown have brought evidence before the court that would have brought him under the definition of "computer system"?

**Mr. Finley:** It is possible.

**Senator Frith:** That is what this proposed section hopes, in any event.

**Mr. Finley:** Absolutely. I admit to you freely that there is every possibility that, in certain instances, the Crown may be good enough and lucky enough to be able to bring forward sufficient evidence to obtain a conviction under the proposed section 301.2.

The thrust of our submissions is: How difficult are we going to make it to proscribe, by means of the criminal law, law enforcement authorities.

**Senator Frith:** Just to complete this pattern, how does the *Stewart* case fit into this? In the *Stewart* case, some information was held to be "property". How does that case fit into the whole mosaic?

**Mr. Finley:** It fits in because the majority decision of the Ontario Court of Appeal was that confidential information can constitute property and therefore be the subject matter of a charge of theft or fraud.

**Senator Frith:** That is all for now, Madam Chairman. Thank you.

**Mr. Thomson:** For those senators who have not had an opportunity to read our brief, let me observe that the principal point we are attempting to make in our brief is the point that has just been discussed. At page 4 of our brief, we say:

Indeed, why not expand the definition of property to include inchoate rights.

The phrase used was "inchoate rights." Whether that means anything different from "intangible property," I do not know. In any event, I thought I should draw that to the attention of the committee. We go on in our brief to comment on the specific sections. If Parliament opts to legislate specifically with respect to computer offences as opposed to adopting the approach that we think is appropriate, then we do have some comments about that.

**Ms. Kingston:** I think the *Stewart* case is relevant from another point of view, too, and that is that there could be many elements of the Criminal Code which could apply in this area without significant change. An example is the *Stewart* case, where there was an attempted misappropriation of information contained in a computer system. That information was confidential information. The Court of Appeal judges have expanded the concept of "property" to include information stored on a computer system, bringing it into the theft section.

Why try to put mini-codes within the Criminal Code? Why not look at what we have now and use it? The present sections of the Criminal Code seem to have provided us with a lot of justice for a lot of years. Why not use what we have; and if we

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** La couronne a produit une preuve relativement à un autre article du Code criminel. Connaissant les faits, est-ce que la Couronne n'aurait pas pu produire une preuve qui aurait correspondu à la définition d'ordinateur?

**M. Finley:** C'est possible.

**Le sénateur Frith:** C'est, de toute façon, le but du projet d'article.

**M. Finley:** Exactement. Je reconnais qu'il est tout à fait possible, dans certains cas, que la Couronne soit en mesure de produire, avec de la chance, une preuve suffisante pour obtenir une condamnation aux termes du paragraphe 301.2.

Notre point de vue est le suivant: dans quelle mesure allons-nous rendre difficile pour les représentants de la loi la tâche d'interdire, par le biais du Code criminel, certains actes.

**Le sénateur Frith:** Pour compléter l'idée, comment l'affaire *Stewart* s'inscrit-elle dans ce contexte? Dans cette affaire, certaines informations avaient été considérées comme «biens». Comment cette affaire s'inscrit-elle dans toute cette mosaïque?

**M. Finley:** Cette affaire concorde avec ce contexte parce que dans sa décision majoritaire, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que des renseignements confidentiels peuvent constituer un bien et, par conséquent, faire l'objet d'une accusation de vol ou d'utilisation frauduleuse.

**Le sénateur Frith:** C'est tout pour l'instant, madame le président. Je vous remercie.

**M. Thomson:** Pour les sénateurs qui n'ont pas eu la possibilité de lire notre mémoire, je tiens à souligner que le point principal que nous tentons de faire valoir vient tout juste d'être discuté. À la page 4 de notre mémoire, nous affirmons:

Pourquoi ne pas étendre la définition de bien de façon à y inclure les droits latents.

L'expression employée était «droits latents». J'ignore si cette expression a un sens différent de «bien incorporel». Quoi qu'il en soit, j'ai cru bon d'attirer l'attention du comité sur ce point. Plus loin dans notre mémoire, nous faisons des commentaires au sujet de certains articles. Si le Parlement choisit de légiférer spécifiquement au sujet des infractions en matière d'ordinateur au lieu d'adopter la ligne de conduite que nous préconisons, nous aurons des commentaires à ce sujet.

**Mme Kingston:** À mon avis, l'affaire *Stewart* est pertinente d'un autre point de vue également, à savoir que de nombreux éléments du Code criminel pourraient s'appliquer à ce domaine sans modification importante. À titre d'exemple, il y a l'affaire *Stewart*, qui portait sur une tentative d'appropriation non autorisée de renseignements contenus dans un ordinateur. Il s'agissait d'information confidentielle. Les juges de la Cour d'appel ont étendu la notion de «bien» de façon à y inclure l'information stockée dans un ordinateur, plaçant ainsi cet acte sous le régime de l'article concernant les vols.

Pourquoi ajouter des mini-codes au Code criminel? Pourquoi ne pas utiliser ce qui existe déjà? Le Code criminel dans sa forme actuelle pourra suffire pour bien des années encore. Pourquoi ne pas utiliser ce que nous avons? Mais s'il faut

**[Text]**

need to amend part of it, let's look at amending the definition of "property," rather than trying to put mini-codes within the Criminal Code.

If Parliament brings in a section dealing with the unauthorized use of a computer system or computer service without deeming that section to be a property section, those other sections of the Criminal Code that assist in the defence and prosecution of such an offence, such as the section dealing with the recent possession of stolen property, will not apply. To bring in such a section, it would have to be, in effect, a mini-code within the Criminal Code, assuming it was the desire to provide some of the assistance sections already found in the Criminal Code. But why do that? Why not just look at what we have now in conjunction with what it is we are trying to achieve?

In the "mischief" section, are we, conceptually, just trying to deal with mischief to information in a computer readable medium? Do we really want to make just that distinction? Or do we want to look at it from a broader perspective?

I think it is a conceptual problem, and I think we should deal with that conceptual problem. How it is dealt with is the prerogative of Parliament, but there is that conceptual problem.

We feel it could be simplified by expanding the definition of "property" and using all of the offences that we have in the Criminal Code right now.

**The Chairman:** Senator Stanbury, do you have a comment?

**Senator Stanbury:** Initially it sounded to me as though your proposal was for a substantial broadening of the definition of "property" to include information. I had some concern in respect of the ramifications of making that broad a change. I am sure such a broadening of the definition would result in areas that would offend us.

I should like you to expand on that, if you would.

A computer contains information, and the theft of that information could be a very serious matter. The very fact that the information is stored in one place is of value in itself. Even if it is not confidential information, the fact that it is in one place on the computer bank gives it a certain value. In other words, the value is not so much in the information itself but the fact that it is all in one place. It could be a list of names, for example, that has been compiled on the computer, and the fact that it is on the computer system results in it having a certain value.

To simply broaden the definition of "property" to include information isn't going to solve the problem.

Those are the two areas that are of concern to me at the moment.

**Mr. Hugh Laurence, MacCarthy and McCarthy:** It is certainly true that expanding the definition of "property" will have significant ramifications throughout the Criminal Code. In a sense, those ramifications need not only to be thought out by those making submissions on Bill C-18 but by the legisla-

**[Traduction]**

modifier le Code, qu'il suffise de modifier la définition de «bien» sans ajouter de mini-codes.

Si le Parlement adopte un article qui concerne l'utilisation non autorisée d'un ordinateur ou d'un service d'ordinateur sans que cet article soit réputé concernant les biens, les autres articles du Code criminel qui peuvent être invoqués en défense et en poursuite dans le cas d'une telle infraction, comme par exemple l'article qui concerne la possession récente de biens volés, ne seront plus applicables. Le fait d'adopter un tel article, en supposant qu'on ait voulu l'assortir des articles pouvant servir à la poursuite et à la défense déjà contenus dans le Code criminel, équivaldrait à intégrer un mini-code au Code criminel. Mais pourquoi agir de la sorte? Pourquoi ne pas adapter les articles actuels au but visé?

Au sujet de l'article sur le «méfait», tentons-nous, essentiellement, de régler la question du méfait relatif aux renseignements contenus dans un médium informatique lisible? Voulons-nous simplement nous limiter à cette distinction? Ou aborder le sujet dans une perspective plus étendue?

Je pense que le problème se pose au niveau du concept, et que c'est à ce niveau qu'il faut le régler. La façon dont le problème est traité est une prerogative du Parlement, mais un problème de concept se pose.

Nous croyons que le problème pourrait être simplifié en étendant la définition de «bien» et en utilisant toutes les infractions déjà contenues dans le Code criminel.

**Le président:** Sénateur Stanbury, avez-vous un commentaire?

**Le sénateur Stanbury:** Au départ, il m'a semblé que votre proposition visait à étendre considérablement la définition de «bien» de façon à y inclure l'information. J'avais quelque préoccupation quant aux ramifications d'un tel changement. Je suis sûr qu'une telle mesure poserait des problèmes en ce qui nous concerne.

J'aimerais que vous approfondissiez le sujet si vous le voulez bien.

Un ordinateur contient de l'information et le vol de cette information peut être très grave. Le seul fait que les renseignements y soient stockés leur donne en soit une certaine valeur. Même s'il ne s'agit pas de renseignements confidentiels, le fait qu'ils se trouvent dans la banque de l'ordinateur leur donne une certaine valeur. En d'autres mots, la valeur ne tient pas tant à l'information elle-même qu'au lieu où elle se trouve. Il pourrait s'agir d'une liste de noms, par exemple, stockée dans un ordinateur et le fait qu'elle s'y trouve lui confère une certaine valeur.

Le seul fait d'étendre la définition de «bien» de façon à y inclure l'information ne va pas régler le problème.

Ce sont là les deux questions qui nous préoccupent pour l'instant.

**M. Hugh Laurence, McCarthy and McCarthy:** Il est vrai que le fait d'étendre la définition de «bien» aura des ramifications importantes dans tout le Code criminel. En un sens, non seulement ceux qui présentent des mémoires au sujet du projet de loi C-18 mais aussi les législateurs en général doivent réflé-



[Text]

tors generally. More consideration needs to be given to that area. On the whole, we do not feel we are likely to have tremendously negative kinds of impacts from doing that. In essence, you are being asked to recognize that property has an industrial value, something which is well recognized in other statutes. Because any kind of criminal act must be done fraudulently or with some criminal intent, surely the prosecution would not go after every offence dealing with information. There is a level below which the Criminal Code does not apply. For instance, I have here a pen from the office. Technically I have removed that pen. That pen is used for work at the office. Yet no one is really too deeply concerned about that. We feel that would be the way it would be in expanding the definition of "information". There would be a certain discretion about that.

On your second point, it is true that computer information is all in one place and that a great deal of it is easily accessible, and that compounds the potential harm that can be done by someone who gets into a computer system and rummages around. But the essence of the offence is not in going to a place where there is a lot of information; the essence of the offence is in getting in there when you are not authorized to be in there and using information that you are not authorized to have access to. The essence of the offence is not that it is a large data base that you have accessed, as opposed to a small one. It is the fact that you have accessed it in an unauthorized fashion.

**Senator Frith:** That it was material that was confidential.

**Mr. Laurence:** Yes; that it was material that was not in the public domain.

**Senator Frith:** And was private.

**Mr. Laurence:** And in essence it has a proprietary aspect to it.

**Mr. Thomson:** Madam Chairman, may I say that we had not quite concluded our comments. Mr. Finley has a further comment to make and I wish to say something as well.

**Mr. Finley:** I would like to respond to Senator Stanbury's concern, because I consider it to be a valid one. My last comment has to do with the submission that was made; it is stated in the last paragraph that we recommend with respect to the mischief section that the words "and without colour of right" be applied to that section. May I say that that is in error, because section 386(2) of the Criminal Code specifically states that no person shall be convicted of an offence under sections 387 to 402, which the amendment comes within, where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right. So with respect to that part of our submission I would state that there is no need for that amendment.

**Senator Frith:** Which section is that?

**Mr. Finley:** Section 386(2) of the present Criminal Code.

**The Chairman:** You say that your recommendation is not necessary, that it is redundant?

**Mr. Finley:** That is right.

[Traduction]

chir aux ramifications. Il faudrait se pencher davantage sur cette question. Dans l'ensemble, nous n'estimons pas qu'une telle mesure aurait des répercussions très négatives. Essentiellement, on vous demande de reconnaître une valeur industrielle aux biens, ce que reconnaissent déjà d'autres lois. Étant donné que tout acte criminel doit être perpétré de façon frauduleuse et dans une intention délictueuse, des poursuites ne seraient certainement pas intentées contre toutes les infractions relatives à l'information. Il existe en quelque sorte un niveau au-delà duquel le Code criminel ne s'applique pas. Par exemple, j'ai ici un stylo que j'ai pris au bureau. Techniquement, je l'ai sorti du bureau où je l'utilise pour mon travail. Mais cela ne pose pas vraiment de problème à qui que ce soit. Nous estimons que l'élargissement de la définition d'«information» devrait se faire dans le même esprit. Il devrait y avoir une certaine discrétion à cet égard.

En ce qui concerne votre second point, il est vrai que le fait que des renseignements informatiques se trouvent stockés au même endroit et qu'ils soient accessibles en grande quantité accroît les dommages possibles que pourrait causer une personne qui accèderait à un système informatique et y farfouillerait. Mais le fond de l'infraction ne consiste pas à accéder à un lieu où il y a beaucoup d'informations, mais à y accéder sans autorisation et à utiliser l'information à laquelle on n'a pas légalement accès. L'essentiel de l'infraction ne réside pas dans l'accès à une base de données importantes par opposition à une base de données limitées, mais dans l'accès sans autorisation.

**Le sénateur Frith:** Il s'agissait de renseignements confidentiels.

**M. Laurence:** Oui, ces renseignements ne devaient pas être publiés.

**Le sénateur Frith:** Et ils étaient privés —

**M. Laurence:** Essentiellement, ils comportent un élément de propriété.

**M. Thomson:** Madame le président, nous n'avions pas tout à fait terminé nos commentaires. M. Finley a une autre observation à faire et je désirerais aussi ajouter quelque chose.

**M. Finley:** J'aimerais répondre à la question qu'a soulevée le sénateur Stanbury car je pense qu'elle est légitime. Avant de terminer, je tiens à dire que dans notre mémoire, nous recommandons au dernier paragraphe, au sujet de l'article concernant le méfait, que l'on y ajoute les mots «et sans apparence de droit». Il s'agit d'une erreur, car aux termes du paragraphe 386(2) du Code criminel, nul ne doit être déclaré coupable d'une infraction visée par les articles 387 à 402, sous le régime desquels tombe la modification, s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec apparence de droit. Aussi, en ce qui concerne cette partie de notre mémoire, je soutiens que cette modification n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Frith:** De quel article s'agit-il?

**M. Finley:** Du paragraphe 386(2) du Code criminel.

**Le président:** Vous dites que votre recommandation n'est pas nécessaire, qu'elle est redondante?

**M. Finley:** C'est exact.



## [Text]

**Mr. Thomson:** Madam Chairman, I wish to make a point which supports what the witness said in terms of the effort to be specific. If you look at the definition of "data" on page 45 of the bill, it becomes operative because it is an offence under the mischief section to destroy or alter data. In the bill it says:

"data" means representations of information or of concepts that are being prepared or have been prepared in a form suitable for use in a computer system;

It means that for some technical reason the data, which has been deliberately altered for criminal purposes, is not suitable for use in a computer system; or perhaps someone intended it to be used in a computer system, but there is some technical defect. More importantly, why should it not be an offence to alter data generally, such as inventory records. This would say that it is an offence to alter inventory records if they are in the computer, but, by implication, we are saying it is not an offence to alter inventory records if they are not in the computer—and that does not make sense. That is the kind of example that comes from this.

If you go back to Mr. Finley's point, in terms of the question of colour of right, there has been a change.

**Ms. Kingston:** Madam Chairman, there has recently been a change in the mischief section. The "and" at present in the Criminal Code has been interpreted to be "or". So our change to the mischief section is no longer necessary.

**Mr. Thomson:** We were concerned that sometimes people will deliberately remove material. If someone is storing material and you do not pay the bill, they are entitled to remove your computerized data from their computer—and that is done willfully. In looking at this, we were concerned that that could be caught. I am still not completely satisfied.

**The Chairman:** That will be looked at again.

**Senator Nurgitz:** If you only expand the interpretation of "property" to include this information, then, as I understand it, a good deal of stored information, or data, in computers is not so terribly secretive or unusual information, but that it is a retrieval system that is unique and quick. It may have names and addresses. You could get them from a phone book, but they would not be as orderly. My difficulty is that if we took your advice and expanded the definition of "property" to include information, what is the value of what is stolen? If I am charged with the theft of that, would it be under \$200 or over \$200? I do not think it is worth a nickel, frankly. My problem with your submission is: What is it worth at all?

**Mr. Finley:** Perhaps I may respond to that. The senator's point continues where Senator Stanbury's point left off. You

## [Traduction]

**M. Thomson:** Madame le président, je désirerais dire quelque chose à l'appui de ce que le témoin a déclaré au sujet du fait que l'effort doit porter sur un point précis. Si vous lisez la définition de «données» à la page 45 (page 44 de la version française) du projet de loi, vous constatez qu'elle est opérative car il s'agit d'un méfait, à savoir la destruction ou la modification de données. Le projet de loi stipule:

«Données» Représentations d'informations ou de concepts qui sont préparées ou l'ont été de façon à pouvoir être utilisées dans un ordinateur;

Cela signifie que pour une raison technique quelconque, les données, qui ont été délibérément modifiées à des fins criminelles, ne sont plus utilisables dans un ordinateur; ou que si quelqu'un a voulu les utiliser dans un ordinateur il n'a pu le faire à cause d'une défectuosité technique. Fait encore plus important, pourquoi ne considérerait-on pas comme une infraction le fait de modifier des données en général, comme par exemple les dossiers d'inventaire. Autrement, on considérerait comme une infraction le fait de modifier des dossiers d'inventaire stockés dans un ordinateur mais, par implication, on ne considérerait pas comme une infraction le fait de modifier des dossiers d'inventaire qui ne s'y trouvent pas; cela n'a pas de sens. Voilà le genre d'exemple qu'on peut en tirer.

Pour revenir au point soulevé par M. Finley, en ce qui concerne la question de l'apparence de droit, il y a eu un changement.

**Mme Kingston:** Madame le président, il y a récemment eu modification à l'article sur le méfait. Le mot «et» dans le Code criminel actuel a été interprété au sens de «ou». C'est pourquoi la modification que nous proposons à l'article n'est plus nécessaire.

**M. Thomson:** Nous craignons qu'on ne retire délibérément des renseignements d'un ordinateur. Si quelqu'un emmagasine du matériel et que vous ne payez pas la note, il a le droit de retirer vos données informatisées de son ordinateur et il le fait délibérément. En examinant la question, nous espérons qu'on en tiendrait compte. Je ne suis pas certain que ce soit le cas.

**Le président:** Nous examinerons de nouveau la question.

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous n'étendez l'interprétation de «bien» que de façon à y inclure cette information, dans ce cas, si j'ai bien compris, une bonne partie de l'information ou des données stockées dans les ordinateurs ne constitue pas des renseignements très secrets ou inhabituels mais il s'agit d'un système d'extraction unique et rapide. Il pourrait contenir des noms et des adresses qu'on peut tout aussi bien trouver dans un annuaire téléphonique, mais pas de façon aussi ordonnée. Le problème, c'est que si nous suivons votre avis et que nous étendons la définition de «bien» de façon à y inclure l'information, quelle sera la valeur de l'information volée? Pour que je sois accusé de vol d'information, le montant devra-t-il être inférieur ou supérieur à 200\$ ? Franchement, je ne crois pas que cela vaille même une pièce de cinq cents. Le problème que me pose votre mémoire est le suivant: quelle est la valeur de l'information volée?

**M. Finley:** Je pourrais peut-être répondre à cela. Le point de vue du sénateur fait suite à celui du sénateur Stanbury. Vous

[Text]

are absolutely right. You have a computer that has all sorts of information in it. None of it is confidential. It lists the taxpayers in the City of Ottawa, and anyone could find that out any time he wanted. But the City of Ottawa has programmed our computer so that it can access that information quickly and be selective about it, and so on. Perhaps someone accesses that particular information and does nothing with it. Scenario number one is that you have a hacker, or what is called a hacker. He finds out all of this information, none of which is of any value. I doubt very much that anyone would do anything about that even if he found out about it, because it does not particularly trouble us.

**Senator Nurgitz:** But if my father was H & R Block it might be interesting to get at that.

**Senator Frith:** There is expenditure of time and money—

**Mr. Finley:** Let me move through these scenarios. The second scenario is that a person accesses that information, and either rearranges it or destroys it. That is, it irradiates the program.

**Senator Frith:** Makes it no longer accessible.

**Senator Nurgitz:** Destroys it.

**Mr. Finley:** You ask what value does it have? First, that information is a property. That person has committed mischief because he has wilfully destroyed property, rendered property useless or ineffective or obstructed or interfered in the lawful use of that information by the owner. The traditional criminal law on mischief can apply to that situation. Let us move as well to the value of property after it is destroyed. This is not a problem that, because of computers or information, we are dealing with in criminal law for the first time. This is something that has been dealt with throughout the history of criminal law, and that is the value of something. The only historical reason that we have an offence for theft of property of a value of less than \$200 or more than \$200 is that we wanted to create an exclusive jurisdiction in the lower courts; namely, the provincial courts, to deal with what might be considered petty theft. That is the only reason why we value things. I see no problem with this distinction between theft under \$200 and theft over \$200. For example, an of the City of Ottawa, who, say, is paid \$20,000 per year, may have taken 52 hours to program all the rate payers in Rockland; he will now have to do it all over again, and it will cost the employer the same amount of money. In that way you have the value, and it may be less than \$200 or more than \$200.

**Senator Nurgitz:** Let us assume that I am H. & R. Block and that I obtain a printout of the taxpayers of the City of Ottawa, a good source of revenue, in order to send out advertising material to them. Let us assume that I do not alter the list and that the city still has it. I have not destroyed anything. I have merely stolen the information. What is it worth?

**Mr. Finley:** I do not know. I suppose we would start with the paper that it is on, assuming that it is someone else's paper. I am not sure.

[Traduction]

avez un ordinateur qui contient toutes sortes de renseignements dont aucun n'est confidentiel. Il contient une liste des contribuables de la ville d'Ottawa et n'importe qui peut y accéder en tout temps s'il le veut. Mais la ville d'Ottawa a programmé l'ordinateur de façon à accéder aux données rapidement et de façon sélective. Il se pourrait que quelqu'un accède à cette information et n'en fasse rien. La première hypothèse fait intervenir un pirate. Il trouve toute l'information mais aucune n'a de valeur. Je ne pense pas qu'on se plaindrait de son intervention, même si on s'en apercevait, car cela n'aurait aucune conséquence.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais si mon père est H & R Block, les informations peuvent être intéressantes.

**Le sénateur Frith:** Cela coûterait du temps et de l'argent.

**M. Finley:** Selon la seconde hypothèse, cette personne a accès à l'information et elle la modifie ou la détruit. Supposons que cette personne supprime le programme.

**Le sénateur Frith:** Qu'elle le rende inaccessible.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'elle le détruise.

**M. Finley:** Vous demandez quelle valeur cela représente? Premièrement, les renseignements sont des biens. La personne a commis un méfait parce qu'elle a volontairement détruit un bien, qu'elle l'a rendu inutile ou inopérant ou qu'elle a empêché ou gêné l'emploi légitime de ces données par leur propriétaire. Le droit pénal traditionnel à l'égard des méfaits peut s'appliquer en pareil cas. Examinons aussi la valeur du bien après sa destruction. Ce n'est pas là un problème qui est abordé pour la première fois par le droit pénal du fait qu'il est question d'ordinateurs ou de renseignements. Depuis ses origines, le droit pénal s'est penché sur cette question de la valeur des biens. S'il existe une distinction selon que la valeur du bien volé est inférieure ou supérieure à 200 \$, c'est tout simplement parce que nous avons voulu créer une compétence exclusive au niveau des tribunaux de première instance; en fait, nous avons voulu que les tribunaux provinciaux puissent s'occuper des larcins. C'est la seule raison pour laquelle nous faisons intervenir la notion de valeur. Je ne vois pas en quoi cette distinction entre les vols de moins ou de plus de 200 \$ pose un problème. Dans le cas où un employé de la ville d'Ottawa qui touche 20 000 \$ par année et qui a mis 52 heures à établir un programme sur tous les contribuables de Rockland doit reprendre son travail à zéro, il en coûtera à nouveau à la ville la rémunération de l'employé pour ce nombre d'heures. C'est ainsi que se calcule la valeur, qui peut être inférieure ou supérieure à 200 \$.

**Le sénateur Nurgitz:** À supposer que je travaille pour H. et R. Block et que j'obtienne un relevé des contribuables de la ville d'Ottawa, c'est-à-dire d'une bonne source de revenus, pour leur envoyer des dépliants publicitaires. Si je n'ai pas modifié la liste, que la ville est toujours en possession de ces données, que je n'ai rien détruit mais que j'ai simplement volé de l'information, quelle valeur cela a-t-il?

**M. Finley:** Je ne sais pas. Je suppose que nous pourrions commencer par calculer la valeur du papier sur lequel sont



[Text]

**Senator Frith:** But could the Crown not bring evidence to show the value? The Crown could say that the individual obtained the information this way, instead of another, more proper way. It could point out that the information was taken from the City of Ottawa, which has put in time, money and expenditures, as it says in the *Stewart* Case, and that, although there was another way of getting it, it would have cost a lot more. In other words, it seems to me that the Crown could establish its value.

**Senator Nurgitz:** But are you not better served if you follow what Mr. Justice Estey has suggested and establish a special area, because this is a unique situation? We are not dealing with property in the ordinary sense. In fact, I thought that what Mr. Justice Estey had said was that we had better make some laws to cover this thing—its unique retrieval systems, its quick retrieval, its unique storage. No longer do we need huge warehouses to store volumes of paper. A little disc holds millions of pieces of data. Is it not suggested by what Mr. Justice Estey said that we should stop fooling around trying to prove what it is worth in the old-fashioned way of theft, and should get into the twentieth century and say it is a unique and different piece of information that is computerized?

**Senator Frith:** It is merely a matter of proving its value. We do not have to prove its precise value, except for the sake of absolute jurisdiction as between courts. When I asked whether I would not be better off if I were prosecuted after the *McLaughlin* case and was charged with violating not a telecommunications system, but a computer system, given that we had in place the definition that we have for computer systems, the experts said that I might be better off, but they felt that they could still beat it.

**Mr. Finley:** It is possible.

**Senator Frith:** And you said that you would have a tougher time beating it if you were charged under an expanded definition of property.

**Mr. Finley:** Exactly. If I were defending Mr. *McLaughlin*, I would prefer that he were charged under the proposed amendment.

**Mr. Thomson:** Looking at the example of someone who steals the list of taxpayers on a piece of paper, there is no problem with the theft conviction, because you have the doctrine of recent possession and all the normal property provisions of the Criminal Code fall into place. The difficulty is when someone steals the data, because it is certainly arguable, based on the present cases, that that information, which is not confidential information in the example we are talking about, is not, now under any sense of the present Code, property. Therefore, there is a good chance that the theft of a taxpayers list, which

[Traduction]

imprimés les noms, à supposer que ce papier ne vous appartienne pas. Je ne sais trop.

**Le sénateur Frith:** Mais la Couronne ne pourrait-elle pas démontrer la valeur en cause? Elle pourrait dire que l'inculpé a obtenu l'information de telle manière plutôt que de telle autre façon plus orthodoxe. Elle pourrait indiquer que les données ont été dérobées à la ville d'Ottawa, que celle-ci a investi temps et argent, comme dans l'affaire *Stewart*, et que l'obtention des renseignements par d'autres moyens aurait été beaucoup plus coûteuse. En d'autres mots, il me semble que la Couronne pourrait établir la valeur en question.

**Le sénateur Nurgitz:** Ne vaudrait-il pas mieux faire comme le juge Estey l'a suggéré et établir des dispositions spéciales, parce qu'il s'agit d'une situation unique? Il ne s'agit pas de biens au sens où on l'entend habituellement. En fait, je pense que ce que le juge Estey a voulu dire c'est que nous devons adopter des lois à cet égard — au sujet de ces systèmes d'extraction uniques, de l'extraction rapide des données et de leur mode d'entreposage particulier. Il n'est plus nécessaire d'avoir d'immenses entrepôts pour conserver des quantités volumineuses de papier. Une disquette contient des millions de données. Par ses propos, le juge Estey ne nous dit-il pas de ne plus perdre de temps à essayer de déterminer la valeur d'un méfait en fonction des critères applicables aux vols conventionnels mais de plutôt vivre à l'heure du XXe siècle et d'admettre qu'il s'agit d'éléments d'information uniques et différents qui sont informatisés?

**Le sénateur Frith:** Il s'agit simplement d'en prouver la valeur. Nous n'avons pas à fixer de valeur précise, si ce n'est pour établir une compétence absolue, entre différents tribunaux par exemple. Lorsque j'ai demandé s'il ne valait pas mieux que je sois poursuivi comme dans l'affaire *McLaughlin* et que je sois accusé d'avoir commis une infraction à l'égard non pas d'un système de télécommunication mais bien d'un ordinateur, compte tenu de la définition établie pour ce genre de système, les spécialistes m'ont dit que c'était peut-être préférable mais qu'ils pensaient quand même pouvoir gagner leur point.

**M. Finley:** C'est possible.

**Le sénateur Frith:** Et vous dites que vous auriez plus de difficulté à vous en tirer si vous étiez inculpé en vertu d'une définition élargie des biens.

**M. Finley:** Exactement. Si je défendais M. *McLaughlin*, je préférerais qu'il soit inculpé en vertu de l'amendement proposé.

**M. Thomson:** Si on prend l'exemple d'une personne qui vole une liste de noms de contribuables, il n'y a pas de problème lorsqu'il s'agit de l'inculper de vol parce que le principe de la possession récente et toutes les dispositions habituelles du Code criminel à l'égard des biens interviennent. Le problème se pose lorsqu'une personne vole des données parce qu'on peut certainement soutenir, à la lumière de la jurisprudence actuelle, que les renseignements, qui ne sont pas confidentiels dans le cas que nous prenons en exemple, ne constituent pas présentement un bien ou une propriété aux termes du Code actuel. Par conséquent, il y a de bonnes chances que le vol d'une liste de con-



[Text]

is not tangible property, is not an offence now. I think everybody would agree that it should be.

**Senator Flynn:** With regard to the value of the document, you would have the same problem if you were to launch a suit against the person who stole or obtained the confidential information. The value would be established from the viewpoint of the owner.

**Senator Nurgitz:** For a civil suit, yes.

**Senator Flynn:** However, that is not my point. Thinking of the time before computers, are you satisfied that the provisions of the Criminal Code, both as they existed then and as they exist now, deal with all the situations adequately?

**Mr. Finley:** I do not think I can answer your question, and I doubt that anyone could ever say to you that the existing Criminal Code will be sufficient to cover every eventuality.

**Senator Flynn:** I am not speaking of the computer age, but of the days before the computer age. H&R Block has been operating since long before the computer age and dealing with documents of all sorts.

**Mr. Finley:** With the recent trend in judicial attitude, the existing Criminal Code seems to be dealing with the situation, because we have the *Stewart* decision and we have as well the *Turner* decision in Ontario. That is a High Court decision which has been affirmed on appeal. It deals with the preliminary matter of whether the alteration of a computer program could constitute mischief, considering that there was no destruction of the tape itself. The courts were willing to hold that the information itself constituted property.

**Senator Flynn:** If under the present provisions computer data were included as property, would you have any problem with that?

**Mr. Finley:** No.

**Senator Flynn:** And that is why you have recommended that we change the definition of "property" to include data, and that we leave the Code as is?

**Mr. Thomson:** I think there is disagreement on the committee about that.

**Mr. Finley:** I would add one caveat to my answer. You should restrict the expansion of the definition of property to computer data.

**Senator Flynn:** Before we had the computer, we had the same problems, at least in principle. The only difference is that there are no documents; the information is in a machine that will speak to you. Certainly, if the definition is not clear, I agree with you in principle that it should be easy to extend the definition to cover that. If the Code is sufficient now, it should certainly be sufficient with that mere addition—in principle. I am not specialized in criminal law and I do not think any of the learned lawyers on this committee are.

**Senator Frith:** You are following a tradition.

**Senator Flynn:** Indeed, I concede this to you.

[Traduction]

tribuables, qui n'est pas un bien corporel, ne soit pas une infraction en ce moment. Or, je pense que tous s'entendent pour dire qu'il devrait l'être.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne la valeur du document, vous auriez le même problème si vous vouliez intenter une poursuite contre une personne qui a volé ou obtenu de l'information confidentielle. La valeur devrait être établie dans l'optique du propriétaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour une poursuite au civil, en effet.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est toutefois pas là où je veux en venir. Reportons-nous à la période avant les ordinateurs. Croyez-vous que les dispositions du Code criminel telles qu'elles existaient alors et telles qu'elles existent actuellement prévoient toutes les éventualités de façon adéquate?

**M. Finley:** Je ne pense pas que je puisse répondre à votre question et je doute que quiconque puisse dire un jour que le Code criminel prévoit toutes les éventualités.

**Le sénateur Flynn:** Je ne parle pas de l'ère de l'informatique, mais des jours qui l'ont précédée. H. et R. Block existait bien avant la mise au point des ordinateurs et traitait toutes sortes de documents.

**M. Finley:** Si l'on examine les jugements rendus récemment en Ontario dans l'affaire *Stewart* et l'affaire *Turner*, il semble que le Code criminel, dans sa forme actuelle, prévoit ce genre de situation. Le jugement d'un tribunal supérieur a été confirmé en appel. Il s'agissait d'abord de déterminer si la modification d'un programme informatique pouvait constituer un méfait, compte tenu du fait que la bande elle-même n'avait pas été détruite. Les tribunaux ont convenu que l'information elle-même constituait un bien.

**Le sénateur Flynn:** Si aux termes des dispositions actuelles, les données d'ordinateur étaient incluses dans les biens, y aurait-il un problème?

**M. Finley:** Non.

**Le sénateur Flynn:** C'est pourquoi vous nous recommandez de modifier la définition de «biens» ou «propriété» de façon à y inclure les données et de laisser le Code tel quel?

**M. Thomson:** Je pense que les membres du comité ne s'entendent pas tous sur cette question.

**M. Finley:** Ma réponse comporte une réserve. Il faudrait limiter l'élargissement de définition de «biens» ou «propriété» aux données d'ordinateur.

**Le sénateur Flynn:** Avant l'arrivée des ordinateurs, nous avions le même problème, du moins en principe. La seule différence, c'est que maintenant il n'y a pas de documents; les renseignements sont dans une machine qui vous parle. Si la définition n'est pas claire, on devrait pouvoir l'élargir facilement, j'en conviens. Si le Code est satisfaisant à l'heure actuelle, il le sera certainement avec ce simple ajout. Je ne suis pas spécialiste du droit criminel et je ne pense pas qu'aucun des éminents avocats du comité le soient.

**Le sénateur Frith:** Vous respectez la tradition.

**Le sénateur Flynn:** En effet, je vous le concède.

[Text]

**Ms. Kingston:** Madam Chairman, if I can address Senator Flynn's comments, I agree with him wholeheartedly. It very much is a conceptual problem, in that, if we are going to look at these areas, we have to decide how far we are going to go to address them. The law might have addressed all of these issues before, when there was hard copy, but we don't have hard copy; we have things that are stored electronically. So, we don't have the conceptual property issue here. Do we expand the definition of property to include it or not? That is how I was trying to explain it. It is very much a conceptual issue that we have to come to grips with. Particularly, in the mischief section where it makes a distinction, by implication between data, which is just information in a form to be read by a computer system, and any other kind of information. We are now making that distinction. Should we, first of all, be extending it that far or should we be extending it even further? Why just computer information?

It is very much a conceptual issue. Regarding the other amendment with respect to 301 with respect to creating a new offence similar to the telecommunications offence, we now have a computer service offence. Should we be creating a new offence to deal with the electronic impulses that drive a computer system? Should we be going further? Why just create an offence for that?

**Senator Flynn:** If it is necessary.

**Ms. Kingston:** Yes.

**Senator Flynn:** Have you submitted those views to the committee of the House of Commons? &

**Ms. Kingston:** No. Unfortunately we have been acting under very many time constraints.

**Senator Flynn:** They did not pass judgment on your committee?

**Ms. Kingston:** We commented to the House of Commons just specifically on the words that were in Bill C-18. We were trying to clean up the words in the bill.

**Senator Flynn:** What do you mean, "the words in the bill"?

**Ms. Kingston:** For example, the specific amendments that they had in the bill with respect to computer crime, if I can use that name.

**Senator Flynn:** Your views have evolved since then.

**Ms. Kingston:** What we wanted to address was the whole conceptual problem. Let's get away from the actual words of the bill. Let's stand back and look at it from the conceptual standpoint, because we think that it is very important to do that.

I would also like to mention that the area of expanding various aspects of our legal doctrines—not just criminal law—to include information, is apparently being looked at by the Department of Justice. They have begun a "trade secrets" study under which they are looking at trade secrets information and whether that should be protected by criminal law,

[Traduction]

**Mme Kingston:** Madame le président, j'aimerais répondre au sénateur Flynn. Je suis entièrement d'accord avec lui. Il s'agit en grande partie d'une question de principe: si nous nous engageons sur ce terrain, nous devons décider jusqu'à quel point. La loi prévoyait peut-être tous ces problèmes auparavant, lorsque tout était sur des supports en papier, mais maintenant ce n'est plus le cas: les données sont emmagasinées électroniquement. La question de bien ou propriété ne se pose donc pas ici: Devons-nous élargir la définition de bien de façon à inclure cet aspect? C'est cela que j'essayais de vous expliquer. C'est une question de principe que nous devons résoudre, notamment en ce qui concerne les dispositions touchant les méfaits; celles-ci établissent une distinction implicite pour les données qui sont simplement de l'information pouvant être lue par un ordinateur et tous les autres types de données. Nous faisons maintenant cette distinction. Devrions-nous d'abord aller aussi loin ou devrions-nous aller plus loin? Pourquoi viser seulement les données d'ordinateur?

C'est toute une question de principe. L'autre amendement concernant l'article 301 prévoit la création d'une nouvelle infraction semblable à l'infraction au chapitre des télécommunications. Nous avons maintenant une infraction touchant les services d'ordinateur. Devrions-nous créer une nouvelle infraction à l'égard des impulsions électroniques qui font fonctionner les ordinateurs? Devrions-nous aller plus loin? Pourquoi créer une infraction simplement pour cela?

**Le sénateur Flynn:** Nous devrions si c'est nécessaire.

**Mme Kingston:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous fait part de ces vues au comité de la Chambre des communes?

**Mme Kingston:** Non. Malheureusement, nous avions d'énormes contraintes de temps.

**Le sénateur Flynn:** On n'a pas fait appel à votre comité?

**Mme Kingston:** Les observations que nous avons présentées à la Chambre des communes portaient strictement sur le libellé du projet de loi C-18. Nous avons essayé d'améliorer la formulation du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Qu'entendez-vous par «la formulation du projet de loi»?

**Mme Kingston:** Je veux parler par exemple d'amendements particuliers à l'égard des crimes informatiques, si vous me passez l'expression.

**Le sénateur Flynn:** Vos vues ont évolué depuis.

**Mme Kingston:** Nous avons voulu examiner tout le problème de principe et ne pas nous en tenir simplement à la formulation du projet de loi. Nous avons voulu prendre un recul et examiner toute cette notion parce que nous pensons que c'est très important de le faire.

Je vous signale par ailleurs que le ministère de la Justice semble lui aussi envisager la possibilité d'étendre à l'information différentes notions juridiques, et non pas seulement le droit criminel. Ce ministère a entrepris une étude sur les secrets de fabrication et tente de déterminer si l'information à ce chapitre devrait être protégée en vertu du Code criminel, de



[Text]

copyright law, etc. Apparently they will have a committee look at that.

**Mr. Thomson:** Madam Chairman, there is another matter that I want to bring to your attention, which I do think is of some importance. Included with this bill are other provisions, some particularly dealing with problems of people who drink and drive automobiles. The Canadian Bar Association appeared earlier and urged the government to act promptly in implementing that legislation. There are problems, arguably, with the position that we are putting forward to you today. Certainly in terms of priority, we are very concerned that any arguments about computer data not delay the implementation of that other legislation, which we believe is very important. The members of the Canadian Bar Association are concerned about the carnage on the highway and about the fact that the public hasn't responded as it should to the concerns of drinking and driving. We are unhappy if this kind of argument is going to delay that very important legislation that is still standing in bill form.

**Senator Flynn:** What about the decision of the Supreme Court two days ago, that anyone who is requested to submit to the alcohol test has the right to call his lawyer? How long will that take? How long would you give him to do that? And what would be the consequences of Bill C-18 on the test? Have you looked at this decision?

**Mr. Thomson:** No. I know only what I read in the paper and I presume that law enforcement officers will find a way to deal efficiently with that. Once again, on the broader question, although I did not say anything in the discussion here about impaired driving charges, we do consider that matter very important, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** I do too. That question has raised the problem of the Charter of Rights in many forms—the Bill of Rights first and now the Charter. I was wondering whether you had any problems with the way the legislation is drafted in this regard.

**Mr. Thomson:** I notice, in passing, that the section of the Criminal Code that Mr. Finley referred to, dealing with colour of right, was casting the onus on the accused in the mischief section, to prove that he had colour of right in destroying data. While the amendment that had been proposed by Ms. Kingston, in our submission, would have done it most positively and cast the onus on the Crown to establish, in the improper use of property, that it was done without colour of right and wilfully. Yes, indeed, the Charter is going to have implications in those kinds of areas.

I said publicly, on behalf of the Canadian Bar Association, that there are growing pains involved in our new Charter of Rights and that there are, unfortunately, going to be temporary problems for our law enforcement agencies every time the courts interpret the Charter in a way that was not anticipated by the Department of Justice. What we recently experienced is one example. I am confident that they will overcome that, and I am confident that when the whole process is over, we, as Canadians, will be far better off because of it.

[Traduction]

la législation sur le droit d'auteur, etc. On va apparemment former un comité pour étudier la question.

**M. Thomson:** Madame la président, il y a une autre chose que je tiens à souligner et qui, à mon avis, revêt une certaine importance. Ce projet de loi comprend d'autres dispositions, dont certaines touchent plus particulièrement le problème de la conduite en état d'ébriété. Au cours d'une audience précédente, l'Association du barreau canadien a imploré le gouvernement d'appliquer sans tarder le projet de loi. La position que nous défendons devant vous aujourd'hui pose certains problèmes. Au chapitre des priorités, nous espérons néanmoins que les arguments au sujet des données d'ordinateur ne retarderont pas l'application des autres dispositions législatives qui nous semblent très importantes. Les membres de l'Association du barreau canadien s'inquiètent de l'hécatombe sur les routes et de ce que le public n'est pas sensibilisé comme il le devrait au problème de la conduite en état d'ébriété. Nous ne voulons pas que ce genre d'arguments retarde l'adoption des autres dispositions législatives très importantes contenues dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Que faites-vous de la décision que la Cour suprême a rendue il y a deux jours, selon laquelle toute personne qui est priée de se soumettre à l'ivressomètre a le droit d'appeler son avocat? Combien de temps faut-il pour cela? Combien de temps lui laisse-t-on pour le faire? Quelles seront les conséquences du projet de loi C-18 sur le test? Avez-vous examiné cette décision?

**M. Thomson:** Non. Tout ce que je sais, c'est ce que j'en ai lu dans les journaux; je suppose que les forces de l'ordre trouveront un moyen de régler ce problème efficacement. Je vous rappelle que si je n'ai pas parlé des inculpations pour conduite en état d'ébriété, c'est quand même un aspect que nous considérons très important, sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je partage votre avis. Cette question pose à bien des égards le problème de la Charte des droits de la déclaration des droits auparavant, et maintenant de la Charte. Je me demandais si vous aviez vu des problèmes dans la rédaction de la loi en regard de la Charte.

**M. Thomson:** Je constate qu'en vertu de l'article du Code criminel auquel M. Finley fait référence, c'est à l'accusé qu'il incombe de prouver qu'il avait en apparence le droit de détruire les données. Par contre, l'amendement que propose Mme Kingston dans notre mémoire aborde la question de façon plus positive et impose à la Couronne de prouver que l'utilisation incorrecte du bien s'est faite sans apparence de droit et volontairement. La Charte aura effectivement des répercussions sur ce genre de questions.

Au nom l'Association du barreau canadien, j'ai d'ailleurs dit publiquement que notre nouvelle Charte des droits posera de plus en plus de problèmes à certains égards et que, malheureusement, les autorités chargées d'appliquer la loi auront provisoirement des problèmes chaque fois qu'un tribunal donnera à la Charte une interprétation que le ministère de la Justice n'aura pas prévue. Nous en avons eu la preuve dernièrement. Je suis certain qu'on aplanira ces difficultés et que, après coup, cela vaudra beaucoup mieux pour les Canadiens.



[Text]

**The Chairman:** I would like to say that the Minister of Justice is appearing before this committee on this bill this Thursday afternoon you and I have discussed your views of proceeding as quickly as possible with the bill as a whole, because of the importance of certain sections. I am certain that we are persuaded by the very effective arguments that you have given today, that we will put these to the minister. If we do not suggest an amendment now, perhaps you could assist us in formulating the proper kinds of amendments that you think should be made and we could ask the minister for an undertaking that those amendments that you are recommending will be brought forward at an early date as a further amendment to the Criminal Code.

**Senator Flynn:** In respect of the computer?

**The Chairman:** In respect of the computer section and then there would be no problem with having the bill passed at the moment in its present form and we could just look forward to some further amendments.

**Senator Robichaud:** Was the Bar Association invited to appear before this committee simply on this item, or did you intend to deal with the other items under this bill?

**Mr. Thomson:** No, we were invited by a Commons committee to make submissions about the driving sections and a couple of others, and we did. We were invited by you, as we understood it, to respond to the issues raised by this brief. As I said in my opening remarks, this brief comes from our Standing Committee on Science, Law and Technology, Ms. Kingston's committee. We did not come here prepared to talk broadly about the Charter of Rights. Like all of you, I share the same broad interest in the Charter of Rights and Freedoms.

**Senator Robichaud:** How does the expression "software" fit into the definition of information or data? It is an expression that is used generally in the industry.

**Mr. Laurence:** I believe the draftsman wanted to include "software" in the definition of "computer program". The definition of "computer program" in the proposed section is as follows:

— "computer program" means data representing instructions or statements that, when executed in a computer system, causes the computer system to perform a function;—

That is what "software" is.

**Senator Robichaud:** Wouldn't software take in everything that you have just said?

**Mr. Laurence:** In the usual industry use of the term "software," it comprises the series of statements or instructions that cause a computer to perform a certain function. The data that a computer processes are the information that the software churns up, does something with, changes, turning out a different product.

[Traduction]

**Le président:** J'aimerais dire que le ministre de la Justice comparaitra devant notre comité jeudi après-midi, pour parler de ce projet de loi. Nous avons discuté des avantages qu'il y aurait à adopter sans tarder le projet de loi dans son ensemble, étant donné l'importance de certaines de ses dispositions. Je suis sûre que les arguments très solides que vous nous avez présentés aujourd'hui nous ont convaincus et que nous en ferons part au ministre. Si nous ne proposons pas d'amendement pour le moment, vous pourriez peut-être nous aider à formuler ceux qu'il y aurait lieu d'apporter; nous pourrions demander au ministre de faire en sorte que les amendements que vous recommandez soient réétudiés ultérieurement, dans le cadre d'une autre modification du Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** S'agirait-il d'une modification au sujet des ordinateurs?

**Le président:** Elle concernerait les ordinateurs; le projet de loi pourrait sans problème être adopté maintenant dans sa forme actuelle et nous pourrions ensuite y apporter d'autres modifications.

**Le sénateur Robichaud:** L'Association du barreau a-t-elle été invitée à témoigner devant le comité au sujet de cette question seulement, ou avez-vous l'intention d'aborder d'autres aspects du projet de loi?

**M. Thomson:** Non. Un comité de la Chambre des communes nous a invités à présenter des mémoires au sujet des dispositions concernant la conduite automobile et quelques autres questions, et c'est ce que nous avons fait. Nous avons cru comprendre que vous nous invitiez à répondre aux questions que suscite ce mémoire. Comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, le mémoire émane de notre comité permanent du droit, des sciences et de la technologie, le comité de Mme Kingston. Nous ne sommes pas venus ici pour discuter en termes généraux de la Charte des droits, quoique comme vous tous, je partage le même intérêt général à l'égard de celle-ci.

**Le sénateur Robichaud:** Comment le terme «logiciel» s'inscrit-il dans la définition d'information ou de donnée? Ce terme est utilisé couramment en informatique.

**M. Laurence:** Je crois que le rédacteur voulait intégrer le mot «logiciel» à la définition de «programme d'ordinateur», laquelle est ainsi libellée:

— *programme d'ordinateur* Un ensemble de données qui représentent des instructions ou des relevés et qui, lorsque traités par l'ordinateur, lui font remplir une fonction; —

C'est ça, le «logiciel».

**Le sénateur Robichaud:** Le logiciel comprend-il tout ce que vous venez de mentionner?

**M. Laurence:** Au sens où on l'utilise généralement, ce terme comprend la série de relevés ou d'instructions qui font remplir une certaine fonction à un ordinateur. Les données traitées par un ordinateur sont les informations que le logiciel brasse, adapte, modifie, transforme en un produit différent.

## [Text]

Generally within the industry, "data" is information—my name, your name, our addresses, our social insurance numbers; a "program" is the process of dealing with that data, the handling of it. And "software" comes under the definition of "computer program"; "data" is the more general term.

**Senator Stanbury:** Do I understand the witnesses to be saying that they are concerned enough about any delay in the passage of the bill that they would rather have us pass it in its present form, with an undertaking from the minister to deal with this aspect of it later by way of further amendments.

Is that your position?

If we were to pass one set of rules and then immediately try to pass another set, we would be creating an awful lot of confusion.

**Mr. Thomson:** What we would prefer is that the bill be passed without passing these particular clause. In our view, this whole area requires more study. However, if the position is that it is the whole bill or nothing, then we will opt to have the bill passed, because the question of controlling drinking and driving is a national priority. Naturally, we are not in favour of passing into law proposals with which we disagree; that is why we have come before your committee. However, it is a matter of national priority and urgency to deal with the question of drinking and driving.

**Senator Robichaud:** You would like to see Bill C-18 passed but for the proposed section 301.2?

**Mr. Thomson:** That is correct.

**Senator Flynn:** If we move an amendment, the whole bill is held up.

**The Chairman:** The minister might agree to the amendment.

**Senator Stanbury:** He might take it back to the house for that purpose. It has been done before.

**Senator Frith:** We could delete clause 46 and otherwise pass the bill. According to the submissions of this delegation, the situation is not all that bad in the absence of the proposed section 301.2. Given the applicability of the current Criminal Code, the absence of this proposed section is not going to result in a mad spree of computer-related thefts.

Had all of the material in the Watergate case been on computer, there is no question that those individuals would have been convicted under our Criminal Code as it stands now using the *Stewart* case interpretation of "property."

**Mr. Thomson:** We do not know what is going to happen to the *Stewart* case in the Supreme Court of Canada.

**Senator Frith:** Yes, especially with the *McLaughlin* case sitting there.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, I understood that the President of the Canadian Bar Association was prepared to comment on the suggestions made by the University of Waterloo on the same question.

## [Traduction]

Dans le milieu de l'informatique, le mot «données» représente généralement de l'information: mon nom, votre nom, nos adresses, nos numéros d'assurance sociale; un «programme» est le procédé de traitement des données, leur manipulation, alors que le «logiciel» fait partie de la définition de «programme d'informatique»; «données» est le terme plus général.

**Le sénateur Stanbury:** Si je comprends bien, les témoins sont en train de dire qu'ils redoutent suffisamment un retard dans l'adoption de ce projet de loi qu'ils seraient prêts à l'accepter sous sa forme actuelle, contre une promesse du ministre de corriger d'éventuelle lacunes au moyen d'autres amendements?

Est-ce votre position?

Si nous adoptions maintenant un ensemble de règlements et que nous essayions tout de suite après d'en faire adopter un deuxième, nous créerions une immense confusion.

**M. Thomson:** Ce que nous préférierions, c'est que le projet de loi soit adopté sans ces dispositions. Nous estimons que toute cette question doit être étudiée plus amplement. Toutefois, s'il nous faut choisir entre le projet de loi tel quel ou rien, nous préférons qu'il soit adopté, parce que le contrôle de la conduite en état d'ébriété représente une priorité nationale. Naturellement, nous ne sommes pas en faveur d'adopter des propositions de loi avec lesquelles nous sommes en désaccord; c'est pourquoi nous nous sommes présentés devant votre comité. Toutefois, la question de la conduite en état d'ébriété est une priorité nationale urgente.

**Le sénateur Robichaud:** Vous aimeriez que le projet de loi C-18 soit adopté à l'exception de l'article 301.2?

**M. Thomson:** C'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Si nous proposons un amendement, tout le projet de loi sera retardé.

**Le président:** Le ministre pourrait accepter un amendement.

**Le sénateur Stanbury:** Il pourrait le renvoyer à la Chambre des communes; il l'a déjà fait auparavant.

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions supprimer l'article 46 et adopter le reste du projet de loi. Selon les mémoires présentés par cette délégation, la situation ne serait pas si catastrophique en l'absence de l'article 301.2. Étant donné que le Code criminel s'applique toujours, l'absence de cet article ne va pas entraîner une épidémie de délits informatiques.

Si tous les documents en cause dans l'affaire Watergate avaient été informatisés, il n'y a aucun doute que les individus en question auraient été condamnés en vertu de notre Code criminel actuel, grâce à l'interprétation du mot *property* dans l'affaire *Stewart*.

**M. Thomson:** Nous ne savons pas ce qu'il va advenir de l'affaire *Stewart* à la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Frith:** Oui, particulièrement avec l'affaire *McLaughlin* qui attend son dénouement.

**Le sénateur Flynn:** Madame la présidente, j'ai compris que le président de l'Association du Barreau canadien était prêt à commenter les propositions formulées par l'Université de Waterloo sur la même question.



[Text]

**Mr. Thomson:** Ms. Kingston will comment on those proposed amendments, Senator Flynn.

**The Chairman:** We apologize for giving you such short notice. We appreciate whatever comments you are able to make.

**Ms. Kingston:** Madam Chairman, I am looking at a paper under University of Waterloo letterhead entitled: "University of Waterloo: Legislation Related to Computer Crime." There are two points set out thereon, the first of which relates to proposed amendments to the Criminal Code, section 45, computer crime; and the second one dealing with copyright law.

I understand you want me to restrict my comments to point No. 1. Point No. 1 has three parts to it, all of which are suggestions for minor changes to the legislation. They all deal with the unauthorized use of a computer service.

The first change in paragraph (a) is to extend the proposed section to the misappropriation of computer programs.

This gets us back to the conceptual problem that we raised at the outset, that being why it is that we are dealing just with computer programs. As well, as I also mentioned, the Department of Justice is looking at the whole problem of trade secret information and whether or not computer programs are trade secrets information. I doubt that very many would constitute trade secrets information as they are usually created to be sold and not to be coveted by the developer. I do have a conceptual problem with putting in a specific amendment for computer programs. I am simply not sure why we are doing it.

The second amendment suggests that a comma be inserted in paragraph 301.2(1)(c) after "(b)" and before the word "or."

Without reading this to determine what subtlety they are trying to avoid, I really cannot comment.

**The Chairman:** We will leave that aside, Ms. Kingston.

**Ms. Kingston:** The third recommendation is to extend the definition of "computer program" to include the underlying procedure pursuant to which the program implements.

I think what they are trying to do through that amendment is to get at the underlying ideas and not just what comes out on the computer programs. In other words, not just the instructions "add A to B in column (c) and go to line Y," but the ideas that lie behind those instructions.

While that is not necessarily the way programs are created today, traditionally programs have always been created by first having a concept. That concept sometimes gets initiated by diagrams or just generally concepts on a piece of paper which then later go into a computer language, such as FORTRAN or COBALT, which can be easily read by a programmer.

I think what they are trying to cover here is not so much what is said on the computer program but the concept behind it, the underlying ideas.

[Traduction]

**M. Thomson:** Mme Kingston commentera ces amendements proposés, sénateur Flynn.

**Le président:** Excusez-nous du préavis si court. Nous serons heureux d'écouter vos observations.

**Mme Kingston:** Madame la présidente, j'ai en main un document sur papier à lettre de l'Université de Waterloo, intitulé: *University of Waterloo: Legislation Related to Computer Crime*. Ce document aborde deux points; le premier concerne les projets d'amendements au Code criminel, article 45, délit informatique; le second porte sur le droit d'auteur.

Je comprends que vous souhaitiez restreindre mes observations au point no 1. Celui-ci se divise en trois parties, qui proposent des changements mineurs à la loi. Elles portent toutes sur l'usage non autorisé d'un service d'ordinateur.

Le premier changement, à l'alinéa a), vise à étendre l'application de l'article sur la possession de programmes d'ordinateurs par des personnes non autorisées.

Ceci nous ramène à la question que nous avons soulevée au début: pourquoi ne visons-nous que les programmes d'ordinateurs. Par ailleurs, comme je l'ai également mentionné, le ministère de la Justice examine tout le problème du secret de l'information commerciale afin de déterminer si les programmes d'ordinateurs constituent une information commerciale secrète. J'en doute beaucoup puisque ceux-ci sont habituellement créés pour être vendus et non pour être admirés. Le fait d'ajouter un amendement précis concernant les programmes d'informatique, me pose un problème. Je me demande tout simplement pourquoi nous le ferions.

Le deuxième amendement propose d'insérer une virgule à l'alinéa 301.2(1)c), après «b)» et avant le mot «ou».

Sans lire pour déterminer ce qu'ils essaient subtilement d'éviter, je ne peux pas formuler d'observation.

**Le président:** Laissons cela de côté, Madame Kingston.

**Mme Kingston:** La troisième recommandation est d'étendre la définition de «programme d'ordinateur» pour y ajouter le procédé de mise en oeuvre d'un programme.

Je crois que ce qu'ils essaient de réaliser par cet amendement, c'est de circonscrire les idées sous-jacentes et non le produit fini des programmes d'ordinateur. En d'autres termes, non pas seulement les instructions du genre «ajoutez A à B à la colonne (c) et passez à la ligne »Y« mais les idées qui sous-tendent ces instructions.

Même si cela n'est pas nécessairement la façon dont les programmes sont créés aujourd'hui, ceux-ci ont toujours été créés au moyen d'un concept initial, qui est parfois élaboré au moyen de diagrammes ou simplement d'idées sur un morceau de papier, lesquels sont par la suite transformés en langage informatique comme FORTRAN ou COBALT et peuvent être aisément lus par un programmeur.

Je pense que ce qu'ils essaient de couvrir ici n'est pas tant ce qui est dit sur le programme d'ordinateur, mais l'idée derrière ce programme, l'idée sous-jacente.



## [Text]

For example, under the Copyright Act, one does not get protection for the idea but the expression of the idea. The expression of the idea will be the program. I believe they are trying to go also to the idea. You might have problems with that. Without having the benefit of their argument as to what evils they are trying to correct here,—I am just trying to determine in my own mind what evils they are trying to correct—I believe you may have a few problems that may be corrected by the fact that any Judge or enforcement agency will be realistic in trying to bring a charge against someone. For example, they would not charge Hugh, as soon as he walks outside today, with the fact that he admitted taking a pen from the office without authority and probably used it last night to write a letter. They may be trying to say that even though the idea has value, how one expresses it is another thing. The idea in itself has value, and no judge in his right mind would require you to have a lobotomy to get rid of that information. However, to take it as an offence, I am not so sure that we would want to extend it that far. I believe we would be running into a good deal of difficulty.

**Senator Frith:** There is the principle in the copyright law that it is the article and not the thought that is copyrighted. It has to be the text, the sculpture or the painting. You cannot copyright an idea.

**Mr. Laurence:** These words lead to a potential problem in enforcing the section. It says that a computer program is something that causes a computer system to perform a function in accordance with a predetermined procedure. What happens if the procedure is not predetermined? Suppose the computer program determines its own procedure? Perhaps it determines it each time it writes it. This is the Waterloo suggestion. This was their suggested text. Traditionally, computer programs are all written out, read into the machine, and the machine executes what has been previously written. But we are now developing computer programs that will write themselves. They will write their own procedures. This is a typical problem with trying to legislate technology—namely, the technology leaps and bounds over the wording of the legislation. You may well have an example of that here.

**The Chairman:** Basically we should be keeping our definitions as simple and as fundamental as possible.

**Ms. Kingston:** I have utmost faith in our judiciary. They seem to have understood many complicated problems over the years and have come to terms with them.

**Senator Flynn:** But not in all of the cases.

**Ms. Kingston:** I am not sure whether you should be defining too much in this area. You might want to simplify it to the extent that you have very few definitions, or perhaps none at all, and let the judges at the time decide what is a computer program; let the experts come and testify. I am not sure that you want to be putting in statute form something that is going

## [Traduction]

Par exemple, aux termes de la Loi sur le droit d'auteur, un auteur n'obtient pas la protection de son idée mais celle de l'expression de son idée. L'expression de l'idée serait le programme. Je pense qu'ils essaient de protéger également l'idée. Vous avez peut-être des difficultés avec cela. Sans savoir de quels maux ils essaient de nous protéger ici - j'essaie juste de déterminer, dans ma tête, l'idée qu'ils ont - je pense que vous pourriez avoir quelques problèmes susceptibles d'être corrigés par le fait qu'un juge ou un organisme de réglementation sera réaliste en essayant de porter des accusations. Par exemple, ils n'accuseront pas Hugh, dès sa sortie dehors aujourd'hui, d'avoir admis qu'il a subtilisé un crayon du bureau sans la permission et qu'il l'a probablement utilisé hier soir pour rédiger une lettre. Ils peuvent essayer de dire que même si l'idée a de la valeur, la façon dont on l'exprime est une autre chose. L'idée en soi a de la valeur, et aucun juge ne pourrait à bon escient vous exiger de subir une lobotomie pour vous débarrasser de cette information. Toutefois, dans la mesure où il s'agit d'une infraction, je ne suis pas certain que nous voudrions en étendre l'application si loin. À mon avis, ce serait courir devant de graves difficultés.

**Le sénateur Frith:** La Loi sur le droit d'auteur a pour principe que c'est le produit, et non la pensée, qui est protégé. Ce doit être le texte, la sculpture ou la peinture. On ne peut pas copier une idée.

**M. Laurence:** Les termes de l'article pourraient nous causer des problèmes dans son application. Ce dernier stipule qu'un programme d'ordinateur est un ensemble de données qui font remplir à un ordinateur une fonction conforme à une procédure prédéterminée. Que se passe-t-il si la procédure n'est pas prédéterminée? Supposons que le programme d'ordinateur établisse lui-même sa procédure. Peut-être l'établit-il chaque fois qu'il écrit son programme. C'est l'hypothèse qui a été proposée dans le document de l'Université de Waterloo. C'est le texte qu'elle a proposé. Habituellement, les programmes d'ordinateurs sont tous écrits, puis lus par la machine qui exécute ensuite les ordres écrits dans le programme. Mais l'industrie crée maintenant des programmes d'ordinateur qui s'écrivent eux-mêmes. Ces programmes déterminent eux-même la procédure que l'ordinateur doit suivre. C'est là un problème que nous éprouvons toujours lorsque nous essayons de légiférer en matière de technologie, c'est-à-dire qu'à cause des progrès de la technologie, les termes de la loi deviennent insuffisants. Nous en avons peut-être un bon exemple ici.

**Le président:** En fait, nous devrions écrire des définitions aussi simples que possible et nous en tenir à l'essentiel.

**Mme Kingston:** J'ai la plus grande confiance dans notre judiciaire. Il semble que nos juges ont résolu beaucoup de problèmes compliqués avec les années et qu'ils les ont réglés.

**Le sénateur Flynn:** Mais pas dans tous les cas.

**Mme Kingston:** Je doute que nous devions donner des définitions trop précises dans ce domaine. Vous pourriez simplifier les définitions en en réduisant le nombre, ou même en les éliminant toutes, et laisser les juges décider, le temps venu, ce qu'est un programme d'ordinateur; des experts pourraient alors venir témoigner pour les aider dans cette tâche. Je doute que vous vouliez mettre dans la loi des dispositions qu'il faudra

[Text]

to be time consuming and costly to amend. You might be better advised to leave it to the judges.

**Senator Frith:** You would amend the property section and say, "including computer programs", period.

**Senator Flynn:** As tangible property.

**Ms. Kingston:** Personally I would not choose that word. The word "tangible" might not be the word you would want to use.

**Senator Flynn:** I was referring to the concept.

**Senator Frith:** Personal property of every description was not enough for Mr. Justice Estey.

**Mr. Finley:** But an idea is not personal property.

**Senator Frith:** I presume you are talking about the Waterloo suggestion?

**Ms. Kingston:** Yes.

**Senator Nurgitz:** The University of Waterloo people will not be appearing before us. In the absence of Senator Neiman, I undertook to have their brief submitted to the committee in its entirety and to have it circulated and considered by the committee during the course of its deliberations. At this time I move that the brief of the University of Waterloo be printed as an appendix to the minutes of the proceedings of today's meeting.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It would be as well, since there has been comment on it. It will therefore form part of the record.

(For text of brief of University of Waterloo, see Appendix p. 11A:1)

**Senator Flynn:** Madam Chairman, do we need to append also the brief of the Canadian Bar Association?

**The Chairman:** I think the brief has been covered pretty well; and there is a section that was not wanted as part of the presentation. Are the witnesses satisfied that their presentation covers all of the salient points in the brief?

**Mr. Thomson:** Madam Chairman, I would prefer to have the brief filed with you as an exhibit. Ms. Kingston did not read it all. Recognizing that we did have a reservation, perhaps there is not unanimity among our delegation on the point made by Mr. Finley. I was not 100 per cent in agreement with him. Therefore, I think it should be filed.

**The Chairman:** In that case we will also append the brief as part of today's proceedings. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of brief of Canadian Bar Association, see Appendix p. 11A:16)

**The Chairman:** I thank the witnesses for their presentation this morning. We will consider their views and perhaps make some recommendations to the minister when he appears before

[Traduction]

modifier au prix de beaucoup de temps et d'argent. Vous auriez peut-être intérêt à laisser cela aux juges.

**Le sénateur Frith:** Donc, vous modifieriez simplement l'article qui traite des biens en disant «y compris les programmes d'ordinateur»?

**Le sénateur Flynn:** Comme les biens corporels.

**Mme Kingston:** Personnellement, je n'utiliserais pas cette expression. Le mot «corporel» n'est peut-être pas celui que vous voulez utiliser.

**Le sénateur Flynn:** Je parlais du principe.

**Le sénateur Frith:** Le juge Estey n'a pas trouvé suffisant qu'il soit question de biens meubles de toutes natures.

**M. Finley:** Mais il n'est pas question de biens meubles.

**Le sénateur Frith:** Je présume que vous parlez de ce qui a été proposé dans le document de l'Université de Waterloo, n'est-ce pas?

**Mme Kingston:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Les représentants de l'Université de Waterloo ne témoigneront pas devant notre comité. En l'absence de la sénatrice Neiman, je me suis permis de soumettre leur mémoire au comité dans son intégralité pour qu'il soit distribué à tous les membres et que le comité l'étudie pendant ses délibérations. Maintenant je tiens à proposer qu'il soit imprimé en appendice au compte rendu de notre séance d'aujourd'hui.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Ce serait préférable, puisque nous en avons parlé. Il fera donc partie du compte rendu de nos délibérations.

(Le texte du mémoire de l'Université de Waterloo figure à l'appendice à la page 11A:23)

**Le sénateur Flynn:** Madame le président, faut-il aussi annexer le mémoire de l'Association du barreau canadien?

**Le président:** Il a été étudié d'un bout à l'autre, mais il contient un chapitre que les auteurs n'ont pas voulu aborder. Les témoins estiment-ils qu'ils ont couvert tous les points importants de leur mémoire?

**M. Thomson:** Madame le président, je préférerais que vous considériez le mémoire comme un document déposé. Mme Kingston ne l'a pas lu au complet. Étant donné que nous avions une réserve à formuler, les membres de notre délégation ne sont peut-être pas unanimes sur ce que M. Finley a dit. Je n'étais pas entièrement d'accord avec lui. Par conséquent, je crois que le mémoire devrait être simplement déposé.

**Le président:** Dans ce cas, nous allons également annexer le mémoire au compte rendu de notre séance d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

(Le texte du mémoire de l'Association du barreau canadien figure à l'appendice, à la page 11A:39)

**Le président:** Je tiens à remercier les témoins de leur participation. Nous étudierons les vues qu'ils ont exprimées et nous ferons peut-être quelques recommandations au ministre

*[Text]*

us later this week. We are grateful that they have taken the time to appear before us. They have presented an important aspect of the bill that needs to be carefully considered.

I would remind members of the committee that the Minister of Justice will appear before this committee in connection with Bill C-18 on Thursday afternoon at 3.30 p.m. At that time we will discuss the recommendations made this morning by the Canadian Bar Association.

There are a few matters still to be discussed and the committee will now continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

*[Traduction]*

lorsqu'il témoignera devant nous cette semaine. Nous vous remercions beaucoup d'avoir pris le temps de nous rencontrer. Vous avez fait ressortir un aspect important du projet de loi qui doit être soigneusement étudié.

Je rappelle aux membres du comité que le ministre de la Justice témoignera devant nous, au sujet du projet de loi C-18 jeudi après-midi, à 15 h 30. Nous discuterons alors des recommandations que l'Association du barreau canadien a faites ce matin.

Comme le comité doit encore expédier quelques affaires, la séance se poursuivra maintenant à huis clos.

(La séance se poursuit à *huis clos*.)



## APPENDIX "LEG-11-A"

## University of Waterloo



Waterloo, Ontario, Canada  
N2L 3G1

Office of the President  
519 885-1211

Telex Number  
069 55259

May 14, 1985

Senator Nathan Nurgitz  
Chairman of the Senate Committee  
on Legal and Constitutional Affairs  
The Senate  
Parliament Buildings  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Senator Nurgitz:

Bill C-18, Section 45 "Computer Crime"

I have been informed by Mr. J. Bourguignon that you have accepted to have our University of Waterloo short brief on the "Proposed Amendment to the Criminal Code, Section 45 - Computer Crime". As you are aware, we had intended to appear before the House of Commons Committee, but the weatherman prevented us from travelling to Ottawa. However, our brief was filed and published in Issue No. 14 of the House Committee. I am told that you have agreed to review our submission with the Law Clerks of the Department of Justice and that you will hear a representative of the Canadian Bar Association on the subject of computer crime. Senators, the Honourable Jacques Flynn and Charles Turner, have signified their support as well as the Chairman, Senator Joan Neiman, of course. We have given the Clerk, Mr. Paul Belisle, copies of our brief and other relevant documentation.

Please note in Part 2(a) of our presentation about the importance of maintaining some consistency in wording of definitions of a computer program in Bill C-18 as well as forthcoming Copyright and Evidence legislation.

We appreciate your efforts in favour of the type of amendment this country so urgently needs. Perhaps you will let us have your views after your intervention in the various quarters.

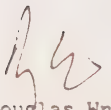
Senator Nathan Nurgitz  
May 14, 1985

We would welcome your comments and questions where any clarification is required.

Again, we thank you and look forward to reading the report of your Committee.

With kindest regards,

Yours sincerely,



Douglas Wright  
President

DW:pv

cc: Mr. Paul Belisle, Clerk  
Mr. P. Sprung  
Mr. J.C. Bourguignon

# University of Waterloo



Waterloo, Ontario, Canada  
N2L 3G1

UNIVERSITY OF WATERLOO

519 885-1211

## LEGISLATION RELATED TO COMPUTER CRIME

### 1. PROPOSED AMENDMENT TO CRIMINAL CODE, SECTION 45 "COMPUTER CRIME"

The University supports the proposed amendment, with minor changes as set out on the attached sheet. The purposes of these minor changes are:

- a) to Section 301.2(1)(a): To extend the application of the section explicitly to misappropriation of computer programs.
- b) to Section 301.2(1)(c): A comma is inserted to clarify the meaning.
- c) to Section 301.2(2): To extend the definition of "Computer Program" to incorporate the idea of the underlying procedure which the Program implements.

### 2. COPYRIGHT LAW

The University urges the extension of the Copyright Law to cover computer programs. Some of the principles to be incorporated in such an extension are as follows:

- a) The definition of a computer program should be the same as in the Criminal Code. An alternate definition, also satisfactory is found in the United States Copyright Act, viz "a set of statements or instructions to be used directly or indirectly in a computer to bring about a certain result".
- b) No distinction should be made between "human-readable" and "machine-readable" programs. Copyright protection should extend to both.
- c) The copyright owner should control the right to copies of his program in all forms, including representations on magnetic disks, tapes, in micro-chips, memory devices, or in coded pulses in wire, fibre optics, or in space.

February 12, 1985



PROPOSED AMENDMENTUNIVERSITY OF WATERLOO  
SUGGESTED CHANGES

45. The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 301.1 thereof, the following section:

"301.2 (1) Every one who fraudulently and without colour of right,

(a) obtains, directly or indirectly, any computer service,

(b) by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device, intercepts or causes to be intercepted, directly or indirectly, any function of a computer system, or

(c) uses or causes to be used, directly or indirectly, a computer system with intent to commit an offence under paragraph (a) or (b) or an offence under section 387 in relation to data or a computer system

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for ten years, or is guilty of an offence punishable on summary conviction.

(2) In this section,

"computer program" means data representing instructions or statements that, when executed in a computer system, causes the computer system to perform a function;

"computer service" includes data processing and the storage or retrieval of data;

45. The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 301.1 thereof, the following section:

"301.2 (1) Every one who fraudulently and without colour of right,

(a) obtains, directly or indirectly, any computer service or computer program,

(b) by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device, intercepts or causes to be intercepted, directly or indirectly, any function of a computer system, or

(c) uses or causes to be used, directly or indirectly, a computer system with intent to commit an offence under paragraph (a) or (b), or an offence under section 387 in relation to data or a computer system

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for ten years, or is guilty of an offence punishable on summary conviction.

(2) In this section,

"computer program" means data representing instructions or statements that, when executed in a computer system, causes the computer system to perform a function in accordance with a predetermined procedure;

"computer service" includes data processing and the storage or retrieval of data;

February 12, 1985

# University of Waterloo



Waterloo, Ontario, Canada  
N2L 3G1

TEL: 885-0211

## SOCIAL AND INDUSTRIAL PROBLEMS RELATED TO COMPUTER TECHNOLOGY

The University of Waterloo is pleased to have been invited to appear before the Justice Committee of the House of Commons to comment on a proposed amendment to the Criminal Code dealing with Computer Crime. We believe we have certain credentials which place us in a unique position to comment on computer related issues in Canada.

First of all, we have been operating computers, teaching computer science, and carrying on advanced research and development in computer technology for over 25 years. Secondly, far from operating in an "ivory tower", Waterloo has nurtured close ties with industry in several special ways.

For example, over 8000 of our students are educated in a "co-op" programme in which they alternate four month terms in the classroom with four month terms in industry or business. From the beginning, this arrangement has given the University an ear tuned to industrial needs.

Further, Waterloo has organized an Institute of Computer Research, in which companies can participate as full Corporate Partners or Affiliate Members. This has the effect of relating the direction of computer research in the University to needs in the outside world.

In addition to these special ties with Industry, Waterloo has spawned several spin-off companies in computer-related fields.

Finally, we are pleased to have this opportunity to comment on this legislation because, as a computer user and software distributor ourselves we have a direct interest in any such development.

We would like to draw the attention of the Committee to a particular problem in the Computer Software Industry in Canada which we wish to see addressed in legislation. In the field of computer technology, Canada is a leader in only a few areas, one of which is

software. As the hardware cost of computers has continued to decrease at a rapid rate, the financial investment in software as a component of computer systems has become ever more significant. Yet, in Canada, there is no legislated protection of intellectual property rights in software.

A program that may have cost millions of dollars to develop can easily be copied, at practically no expense, and the developer of the software has no means of redress. This discourages investment in the software industry, with all the attendant loss of potential growth in employment, export opportunities, tax revenues, etc. While no figures are available for Canada, it has recently been estimated that software piracy in the United States has resulted in lost revenues of 4 billion dollars to the software industry in 1984 alone. In Canada, the figure could be as much as \$400 million.

While we at Waterloo are pleased to see the section dealing with computer crime in the proposed amendment to the Criminal Code, we would urge Parliament to follow this up with an amendment to the Copyright Act which would extend copyright protection to Computer Programs. No doubt the Committee members are aware that the Government of Canada tabled a white paper on copyright, entitled "From Gutenberg to Telidon" in 1984. This white paper addressed the issue of extension of copyright to computer programs, but unfortunately its approach had several important deficiencies, most particularly in contemplating only a 5-year period of protection. This would be disastrous for Canadian hopes for development of software-dependent industry. Should the Committee wish to pursue this subject further, we would be pleased to make specific recommendations regarding these deficiencies.

In the meantime, we are pleased to be here to assist in your consideration of needed amendments to the criminal code.



No. 95.

The Embassy of the United States of America presents its compliments to the Department of External Affairs and refers to the Government of Canada's publication, "From Gutenberg to Telidon - A White Paper on Copyright: Proposals for the Revision of the Canadian Copyright Act" (hereafter referred to as the "White Paper"). The preface of the White Paper focuses on two major policy concerns. The first is the Government of Canada's commitment to assuring a climate in which creativity can flourish, to the ultimate benefit of us all, and the second is the Government's determination to help Canadians benefit as much as possible from technological change.

The Government of the United States shares the Government of Canada's commitment to adequate and effective copyright protection as a basic element in creating a favorable climate for creativity.

In the United States Copyright Act of 1976, the Government of the United States has taken into account the interests of Canadian nationals on two specific points: the exception for Canada in the "manufacturing clause" and enforceable proprietary rights in satellite-distributed programming for Canadian copyright holders.

One of the most important issues to be addressed in Canadian copyright policy is liability for cable and satellite retransmission of copyright works. No

recommendation has been made on this crucial issue in the White Paper.

Cable Television:

The Governments of the United States and Canada have discussed on numerous occasions the inequities inherent in the entitlement of Canadian film interests to royalties from United States cable system retransmission of Canadian copyrighted broadcast materials and the absence of similar rights for United States copyright owners under the present Canadian Copyright Law. This imbalance should be corrected fairly in the proposed revision of the Canadian Copyright Law.

There also are persuasive policy reasons favoring the imposition of copyright liabilities upon retransmission activities of cable systems: unauthorized retransmission has an adverse impact on the marketing of audiovisual works. Retransmission may expand the audience for a work beyond its intended, or natural, viewership. In an international context, the retransmission of foreign broadcast signals into a territory or state for which they were not intended, may create an additional problem, such as uncertain legal liabilities.

Although international consideration of the copyright problems of cable television has demonstrated strong residual uncertainties over when copyright liability might attach to retransmission activities and to how any such liabilities might appropriately be discharged, two basic principles are suggested:

1) Distribution of copyright material should be authorized by rightsholders and compensation shall be provided to rightsholders.

2) No entity should be permitted to intercept or to alter a broadcast signal prior to redistribution without authorization from the broadcaster.

Protection Of Computer Software:

The protection of computer software under copyright law also is of great importance to the United States. The White Paper proposes a two-tiered system with different levels of protection depending on whether the program is in human-readable or machine-readable form. Computer programs in human-readable form would continue to be eligible for traditional copyright protection; computer programs in machine-readable form would only be eligible for protection in a severely limited form. Among other limitations, the term of protection for a machine-readable program would be only five years either from date of creation or from date of its publication. This artificial distinction between the forms of computer programs is not merited. By limiting protection for machine-readable computer programs, human-readable computer program protection also will be adversely affected.

Although human-readable computer programs are said to be protected for the life of the author plus fifty years, this term may be illusory in light of the fact that after five years anyone with access to the program in human-readable form can use it to make a machine-readable program. Moreover, because of the



proposed distinction between human-readable and machine-readable program protection, no act done with respect to a machine-readable program will be considered an infringement of the human-readable program upon which it is based.

The proposed treatment of software rights would severely dilute the protection ostensibly given to computer programs in human-readable form. This is essentially so because any computer program is a form of expression of the ideas upon which the program is based. In most cases the intellectual creativity in a computer program resides in the skill and effort used to make those ideas "understandable" to a computer, as economically and as effectively as possible. As a consequence, a computer program is a work of authorship, and in machine-readable form is nothing more than an adaptation, translation, or an encoded version of a human-readable program prepared for use in a computer. The fact that a computer program is on magnetic tape, for example, does not alter the fact that it is a work of authorship eligible for protection under the Copyright Law.

Establishing clear and adequate legal protection for computer programs encourages greater creativity in an important area of authorship and disclosure of information which would otherwise be vulnerable to misappropriation. Drawing a distinction between computer programs in human-readable and machine-readable form would greatly diminish needed incentives for software production and disclosure. The proposed critical distinction therefore should

not be made if the broadly stated objectives of Canada's Copyright Law revision are to be advanced.

Prevailing international opinion treats computer programs in any form as works of authorship and therefore eligible for copyright protection. Accordingly, if adopted, the White Paper proposal to curtail the protection of machine-readable programs may be inconsistent with Canada's treaty obligations under the Berne Convention and the Universal Copyright Convention.

The Right Of Public Display:

The Government of the United States also notes that the White Paper does not recommend adding to the exclusive rights of authors that of authorizing the public display of their works. The increasing necessity of carefully balanced, limited rights to control the public display of protected works has become more apparent as information storage and retrieval technologies are more actively and widely exploited. The United States experience in this respect is reflected by changes embodied in Section 106(5) and Section 109(8) of the 1976 Copyright Act.

The ability of information storage and retrieval systems to disseminate images of protected works via telecommunications to potentially vast audiences is well known. Whether the copyrightable components of a data base constitute full texts, copyrighted compilations, abstracts, or condensations of protected materials, the availability of transmitted images of a work may greatly reshape the author's exclusive rights to reproduce and distribute copies

of his or her work. The purpose of a limited right of display, therefore, is to secure for authors reasonable rights in an emerging "information-age" channel by which images replacing copies of works are distributed to the public -- similar in effect to the expectations authors have long enjoyed during the "industrial age".

Reasonable harmony between our respective copyright laws (in a matter fundamental to the protection of works in this new technological context) is highly desirable. While it is, of course, possible for rights equivalent to those of public display to evolve out of gradual judicial interpretations of other rights (notably of public performance, reproduction and distribution of copies), the needs of consumers of copies of works can best be met by express, statutory recognition of public display rights, with appropriate limitations or exemptions.

The Definition Of "Public":

In our discussion of display rights, we have spoken of public display. Many of the most important rights of copyright owners are usually focused upon public exploitations or uses. The rights of public performance, public display, public distribution are the most obvious examples. The White Paper omits a definition of "public" or "publicly" -- leaving the development of the law defining what is, for example, a public performance to the courts. This was the United States approach between 1909 and 1976.



However, the United States 1976 Copyright Act adopted a definition of "public" or "publicly" as it is used throughout the Copyright Law (in exemptions as well as exclusive rights). The concept incorporates both quantitative (size of the viewing audience) and qualitative (nature of the place) elements in determining whether a performance or display of a work is "public". Complemented by specific exemptions elsewhere in the law, for owners of copies of works and for educational or governmental uses, the definition succeeds in affirming authors' rights in primary public exploitations of the protected works -- without compromising the reasonable requirements of important non-commercial "public" users. The incorporation of a similarly structured definition, adapted to Canadian circumstances, would add clarity and predictability to the Canadian copyright system as a whole.

Works Made For Hire:

The White Paper does not make specific recommendations concerning ownership of copyright in "employee-created" works. The question arises as to whether the present Canadian presumption of ownership in the employer ought to be, in essence, shifted in favor of the employee-creator.

Like Canadian law, United States law generally vests copyright in the actual creator of a work, who enjoys the legal status of an author. United States law, however, reached the result through a somewhat different legal approach than Canada's: the employer

- (of a creator who creates a work within the scope of his or her employment) is the full owner of copyright. In United States copyright practice this is done, in certain circumstances, by recognition of the employer as the author in law.

Derogations from the rights of actual creators vis-a-vis entrepreneurs are dictated by practical necessities of overriding importance. United States law with respect to works made for hire is such a limited derogation. Where employers initiate, direct and fund the employee's creation, the legal status of "author" is not an inappropriate one to confer upon the employer.

There are a variety of works whose very existence depends upon an employer's entrepreneurship, including motion pictures, encyclopedic or similarly comprehensive reference works, textbooks, magazines and the like. The denomination of the employer as author-owner also facilitates licensing of public uses of these sorts of works.

In considering its own legislation on the subject of works made for hire, Canada might consider the experience of the United States in the closely related area of copyright ownership of works made on special order or commission. Because independent authors working upon a special order or commission do not derive the regular income which employees derive from their employers, their situation is somewhat special. Our Copyright Law permits works created on commission to be treated as "works made for hire" only by contractual agreement and only as to certain

specified works where there is the need for exceptional treatment.

The Government of the United States hopes these comments prove useful to the Government of Canada and is prepared to provide to the Government of Canada any materials relating to United States law or experience with the problems discussed, or, indeed, any issue arising out of the Canadian copyright revision process.

The Embassy renews to the Department of External Affairs the assurances of its highest consideration.

Embassy of the United States of America,  
Ottawa, March 13, 1985.



## APPENDIX "LEG-11-B"

CANADIAN BAR ASSOCIATION

SUBMISSION TO

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

ON

PROPOSED AMENDMENTS IN BILL C-18  
DEALING UNDER COMPUTER TECHNOLOGY

MAY 1985

Canadian Bar AssociationMembers of the delegation  
before the Senate Committee

May 28, 1985 Appearance

Claude R. Thomson, Q.C., President,  
Canadian Bar Association, Toronto

Judith A.E. Kingston, Chairperson,  
Standing Committee on Law, Science  
and Technology, Special Task Force  
on Computers-in-the-Law-Office,  
Canadian Bar Association, Toronto

John L. Finlay, McCarthy & McCarthy,  
Toronto

Hugh G. Laurence, McCarthy & McCarthy,  
Toronto

Richard Ouellette, Senior Director,  
Research and Member Services,  
Canadian Bar Association,  
National Office, Ottawa

INTRODUCTION

The prevalent use of computers has greatly enhanced the value that has been placed on computer technology. Some people have suggested that offences related to computer technology should not be translated into the current legal categories, but should be given their own tailored body of law. However, such a step should only be taken if the use of such computer technology creates legal consequences which, in accordance with social policy, cannot be accommodated in our existing legal framework. Before a change in the basic concepts of law is undertaken, it is important that such be based on a full understanding of the new technology to be accommodated, and on an understanding that only by making a fundamental change in basic legal concepts can such technology be adequately covered by the law.



**CONFUSION IN EXISTING LAW**

It is our view that there must be a full consideration of any decision to amend the criminal law specifically to deal with computer technology, to avoid inconsistent and incoherent legislation. There are numerous examples of this inconsistency and incoherence in the United States. An example of such conceptual inconsistency appears in Ontario in regard to the Retail Sales Tax Act. It is the policy of the administrators of this Act that "off-the-shelf" software is tangible personal property and is subject to tax if sold, leased or rented. It is also their policy that if one requests a computer program to be designed that this would result in a service being rendered for which tax would not be exigible, even though the resulting product is conceptually identical to "off-the-shelf" software. However, if one engaged an artist to paint an oil painting, then the cost to acquire that oil painting which includes the canvass, the paints and the artist's time, would all be subject to tax. While conceptually a programmer is analogous to the artist and the custom software is analogous to the oil painting, the retail sales tax treatment for each of these transactions is different. We are unaware of any compelling reasons as to why these inconsistencies should exist.

RECOMMENDATIONS

We consider that the existing provisions of the Criminal Code are broad enough to cover computer related offences. While it would be helpful to clarify that computer programs and information in computer systems are property, and thus subject to theft, fraud and mischief, courts have been able to reach the conclusion that confidential information is property under the existing law (R. v. Stewart, Ontario Court of Appeal). Failure to obtain convictions in other cases may rest on the choice of offence by the prosecution, or the evidence adduced, not on fundamental flaws in the existing Criminal Code.

We, therefore, recommend that the utmost caution be taken in introducing new offences aimed at computer technology. We are concerned that rapid technological change creates a need to continually amend the Criminal Code. We are concerned as well that a separate section for computer related offences may lead courts to conclude that prosecutions of such offences may only be conducted under these new sections of the Criminal Code, not under more traditional sections. This conceptual isolation of computer offences seems unwarranted.

Rather than introduce new offences, we would recommend that consideration be given to expanding the definition of property to include information in its various forms. We can find no justification for creating special offences in relation to information that are based on the form in which that information is represented. If, for instance, mischief to information

on computer-readable media is to be included as part of the mischief section, why not have mischief to all information. Indeed, why not expand the definition of property to include enchoate rights. We do not consider that implementing this recommendation would open the flood gates to litigation. Under the existing provisions, many people commit minor offences by taking home pads of paper and pens from their offices. It would not, however, be reasonable to charge these people with theft unless they were taking pads of paper and pencils home in cartons on a regular basis. Similarly, trivial interference with information would not be prosecuted.

#### BILL C-18

It is recommended in Bill C-18 that the Criminal Code be amended to apply to every one who is "in" a computer system when they should not be there, to every one who intercepts a computer system and to every one who causes mischief to information only if it is in a machine-readable form. While we do not recommend that offences be created specifically for computer technology, we understand that considerable research would be required before our recommendations could be implemented. Such research would be of particular importance if the current law expanding the definition of "property" to include confidential information, as held in R. v. Stewart, is overturned on appeal.



We therefore make the following suggestions to amend Bill C-18 if the provisions therein relating to computer technology are to be included in the Criminal Code.

Section 45 of Bill C-18 recommends the inclusion of a new offence. Paragraph 301.2(1)(a) refers to the offence of being "in" a computer system without authorization. We recommend that this paragraph be amended to expand the offence from "obtaining data processing and the storage or retrieval of data" to include "using or accessing a computer system". We understand that the definitions of "function" and "intercept" have been amended from those currently contained in Bill C-18 as introduced for second reading on December 20, 1984, and accordingly we will not comment on these definitions.

We recommend that subsection 58(1) of Bill C-18 be amended to apply to every one who wilfully "and without colour of right" commits certain acts relating to mischief. Many computer users occasionally feed incorrect statements or instructions to the computer system, and thereby cause serious disruptions to the data stored thereon. These persons may not be knowledgeable of the "mischief" they have created. Because the system may be deleting large amounts of data, it may be slow in responding, and these users may continue to send destructive commands to the computer system, thereby compounding the problem. While it may be readily understood that anyone who has legal justification for wilfully damaging "property" is not guilty of an offence of mischief, we recommend that this offence be clarified.

## ANNEXE «LEG-11-A»

## UNIVERSITÉ DE WATERLOO

le 14 mai 1985

Monsieur Nathan Nurgitz, sénateur  
Président du Comité sénatorial des  
Affaires juridiques et constitutionnelles  
Le Sénat  
Édifices du Parlement  
Rue Wellington  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Objet: Projet de loi C-18, article 45: utilisation non autorisée d'ordinateur

Monsieur le sénateur,

M. J. Bourguignon m'a appris que vous avez accepté de recevoir le bref mémoire de l'Université de Waterloo sur la "modification proposée au Code criminel, article 45 - utilisation non autorisée d'ordinateur". Comme vous le savez, nous avions l'intention de comparaître devant le Comité de la Chambre des communes, mais le mauvais temps ne nous a pas permis de nous rendre à Ottawa. Toutefois, notre mémoire a été déposé et publié dans le fascicule n° 14 du Comité de la Chambre. On me dit que vous avez accepté d'examiner notre mémoire avec les greffiers légistes du ministère de la Justice, et que vous entendrez un représentant de l'Association du barreau canadien au sujet de l'utilisation non autorisée d'ordinateurs. Les honorables sénateurs, Jacques Flynn et Charles Turner, ont manifesté leur appui bien sûr, tout comme la présidente, l'honorable Joan Neiman. Nous avons remis au greffier, M. Paul Bélisle, des exemplaires de notre mémoire ainsi que d'autres documents pertinents.

Veuillez noter que dans la partie 2 a) de notre exposé, nous insistons sur la cohérence du libellé des définitions d'un programme d'ordinateur qui sont ou seront proposés dans le projet de loi C-18, et dans les lois en préparation sur le droit d'auteur et sur la preuve.

Nous vous sommes reconnaissant des efforts que vous déployez pour faire accepter le genre de modification dont notre pays a si grand besoin. Nous feriez-vous connaître votre opinion après votre intervention dans les divers milieux?

Nous vous saurons gré de nous faire part de vos observations, et de nous poser des questions si vous désirez des précisions.

Nous vous remercions encore une fois et nous espérons bientôt lire le rapport de votre Comité.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, mes salutations respectueuses.

Le président  
Douglas Wright

DW: pv

c.c.: MM. Paul Bélisle, greffier  
P. Sprung  
J.C. Bourguignon

t.c.: D<sup>r</sup> E. Holmes



# University of Waterloo



Waterloo, Ontario, Canada  
N2L 3G1

519.885-1211

## Université de Waterloo

### Législation concernant les infractions criminelles dans l'utilisation non autorisée des ordinateurs

#### 1. Modifications proposées à l'article 45 du Code criminel concernant les nouvelles infractions de l'utilisation non autorisée des ordinateurs.

L'Université appuie ces amendements et suggère quelques changements mineurs tels qu'indiqués dans la copie de l'article 45 - section 301.2.(1)(a)

- a) que cette section inclue le vol (détournement) des programmes d'ordinateurs.
- b) section 301.2.(1)c une virgule est ajoutée après (a) ou (b), pour préciser la signification.
- c) section 301.2(2): élargir la définition de "Programme d'ordinateurs" pour y inclure l'idée des procédés fondamentaux (sous-jacents) de l'attirail des programmes.  
(ou accessoires)

#### 2. Loi des droits d'auteurs

L'Université croit qu'il est urgent d'appliquer la loi des droits d'auteur aux programmes des ordinateurs.

Nous voudrions voir inclus dans la loi les principes ci-après:

- a) La définition d'un programme d'ordinateur décrit dans cette loi devrait être identique et conforme à la définition des dits programmes tels qu'énoncée dans le Code criminel.

Une autre définition satisfaisante appert au code des droits d'auteur(s) des Etats-Unis, c-a-d: "un (jeu) ensemble de rapports informatiques et d'instructions à utiliser directement ou indirectement pour atteindre certains résultats lors de l'utilisation de l'ordinateur.

- b) Il ne devrait y avoir aucune différence entre la "lecture par l'homme" ou la "lecture-machine" des programmes. La protection (C) des droits d'auteur(s) devrait être applicable dans les deux cas.
- c) L'auteur (propriétaire d'un brevet ou d'un droit d'auteur) devrait pouvoir contrôler les copies de son "programme" sous toutes ses formes, cela inclut les disques magnétiques, rubans magnétophoniques, toutes autres formes nouvelles d'instruments microprocesseurs, unités de mémoire ou en impulsions sur fil, optique en fibre ou dans l'espace.

February 12, 1985

PROPOSED AMENDMENT

UNIVERSITY OF WATERLOO  
SUGGESTED CHANGES

45. La même loi est modifiée insertion.  
après l'article 301.1, de ce qui suit:

45. ....O.K.

"301.2 (1) Quiconque, frauduleusement et  
sans apparence de droit,

"301.2.....O.K....

a) directement ou indirectement, obtient  
des services d'ordinateur,

a) directement ou indirectement obtient  
des services d'ordinateur ou des programmes  
d'ordinateur.

b) au moyen d'un dispositif électromagné-  
tique, acoustique, mécanique ou autre,  
directement ou indirectement, intercepte  
ou fait intercepter toute fonction d'un  
ordinateur,

b).....O.K.

c) directement ou indirectement, utilise  
ou fait utiliser un ordinateur dans  
l'intention de commettre une infraction  
prévues à l'alinéa a) ou b) ou une  
infraction prévue à l'article 387 concern-  
ant des données ou un ordinateur,

c) directement ou indirectement, utilise  
ou fait utiliser.....O.K.....

(a) ou (b), ou une infraction prévue  
à l'article 387 concernant des données ou un  
ordinateur.

est coupable d'un acte criminel et passible  
d'un emprisonnement maximal de dix ans ou  
d'une infraction punissable par procédure  
sommaire.

.....  
.....O.K.  
.....O.K.  
.....O.K.

(2) Les définitions qui suivent s'appli-  
quent au présent article.

(2).....O.K.  
.....O.K.

"dispositif électromagnétique, acoustique,  
mécanique ou autre" Tout dispositif ou  
appareil utilisé ou pouvant être utilisé  
pour intercepter une fonction d'un ordina-  
teur, mais ne comprend pas un appareil de  
correction auditive utilisé pour améliorer,  
sans dépasser la normale, l'audition de  
l'utilisateur lorsqu'elle est inférieure à  
la normale.

.....O.K.

"données" Représentations d'informations ou  
de concepts qui sont préparés ou l'ont été  
de façon à pouvoir être utilisés dans un  
ordinateur.

"données" Représentations d'informations ou  
de concepts qui sont préparés ou l'ont été  
de façon à pouvoir être utilisés dans un  
ordinateur en accord et conformément avec  
un procédé prédéterminé.

February 12, 1985



## UNIVERSITÉ DE WATERLOO

PROBLÈMES SOCIAUX ET INDUSTRIELS LIÉS À LA TECHNOLOGIE  
DES ORDINATEURS

L'Université de Waterloo est heureuse d'avoir été invitée à comparaître devant le Comité de la justice de la Chambre des communes pour exprimer son opinion sur le projet de modification du Code criminel, traitant de l'utilisation non autorisée d'ordinateurs. Nous croyons avoir certains titres qui nous autorisent à prendre position sur tout ce qui touche les ordinateurs au Canada.

Premièrement, nous utilisons des ordinateurs, nous enseignons l'informatique et effectuons des travaux poussés de recherche et de développement dans la technologie des ordinateurs depuis plus de 25 ans. Deuxièmement, loin de s'enfermer dans une "tour d'ivoire", notre université a noué des liens étroits avec l'industrie de plusieurs façons spéciales.

Par exemple, plus de 8 000 de nos étudiants participent à un programme de "coopération" dans le cadre duquel ils passent quatre mois à étudier puis quatre mois à effectuer un stage dans l'industrie ou les entreprises. Dès le départ, cette entente a permis à l'Université de se tenir au fait des besoins de l'industrie.

En outre, Waterloo a organisé un institut de recherches informatiques, auquel les entreprises peuvent participer comme associées à part égale ou comme membres affiliés. Ainsi, la recherche informatique à l'université est toujours axée sur les besoins du monde extérieur.

En plus de ces liens spéciaux avec l'industrie, Waterloo a créé plusieurs satellites dans des domaines liés à l'informatique.

Enfin, nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exprimer notre point de vue sur ce projet de loi parce qu'en qualité d'usagers des ordinateurs et de distributeurs de logiciels, nous sommes directement intéressés par un tel projet.

Nous aimerions attirer l'attention du comité sur un problème particulier à l'industrie canadienne du logiciel et que nous aimerions voir abordé dans une loi.

Le Canada est un chef de file dans quelques domaines de la technologie des ordinateurs, dont l'un est celui des logiciels. Comme le coût des ordinateurs a continué de baisser rapidement, l'investissement financier dans le logiciel, en tant que composante des systèmes informatiques, a pris de plus en plus d'importance. Pourtant, au Canada, il n'y a aucune loi qui protège les droits de propriété intellectuelle au chapitre du logiciel.

Un programme dont la mise sur pied peut avoir coûté des millions de dollars peut facilement être copié, pratiquement sans frais, sans que le créateur du logiciel n'ait un recours quelconque. Cette situation décourage l'investissement dans l'industrie du logiciel, avec toutes les pertes de croissance potentielle de l'emploi, de possibilités d'exportation, de recettes fiscales etc. que cela peut comporter. Bien qu'aucun chiffre n'ait été fixé pour le Canada, on a récemment calculé aux États-Unis que le plagiat avait entraîné une perte de revenu de 4 milliards de dollars pour l'industrie du logiciel en 1984 seulement. Au Canada, il pourrait s'agir de 400 millions de dollars.

Certes, nous nous réjouissons, à Waterloo, de ce qui est article relatif à l'utilisation non autorisée d'ordinateur figurant dans la modification proposée au Code criminel, mais nous invitons instamment le Parlement à y donner suite par une modification de la Loi sur le droit d'auteur de façon à étendre la protection de ce droit aux programmes d'ordinateurs. Les membres du Comité savent, certainement, que le gouvernement du Canada a déposé, en 1984, un livre blanc sur le droit d'auteur intitulé "De Gutenberg à Telidon". Ce livre blanc s'attaquait à la question de l'extension du droit d'auteur aux programmes d'ordinateurs, mais malheureusement, son approche contenait plusieurs lacunes importantes notamment le fait d'envisager une période de protection de cinq ans seulement. Une telle disposition mettant fin à tous les espoirs de développer une industrie dépendante du logiciel au Canada. Si le Comité désire poursuivre l'étude de cette question, nous serons heureux de faire des recommandations précises pour corriger ces lacunes.

Entre-temps, nous sommes heureux d'être ici pour vous aider à étudier les modifications qui s'imposent au Code criminel.

**No 95.**

L'ambassade des États-Unis d'Amérique présente ses compliments au ministère des Affaires extérieures et se réfère à la publication du gouvernement du Canada intitulée "De Gutenberg à Télidon - Livre blanc sur le droit d'auteur" - Propositions en vue de la révision de la Loi canadienne sur le droit d'auteur" (ci-après appelé le Livre blanc). La préface de ce livre porte avant tout sur deux grandes préoccupations du Canada: d'une part, instaurer, pour le plus grand bien de tous, un climat propice à l'épanouissement de la créativité et, d'autre part faire en sorte que les Canadiens bénéficient au maximum du virage technologique.

Le gouvernement des États-Unis partage l'engagement pris par le gouvernement du Canada de protéger adéquatement et efficacement le droit d'auteur, comme condition propice à l'épanouissement de la créativité.

Dans la United States Copyright Act of 1976, le gouvernement des États-Unis a tenu compte des intérêts des ressortissants canadiens sur deux points: l'exception qu'il a faite dans la "manufacturing clause", et les droits de propriété applicables dans la programmation des productions diffusées par câble ou satellite, aux détenteurs canadiens de droits d'auteur.

L'une des plus importantes questions de la politique des droits d'auteur au Canada est celle de la responsabilité, en matière de retransmission par câble ou par satellite, des oeuvres assujetties à des droits d'auteur. Or, il n'y a, dans le Livre blanc, aucune recommandation sur cet important sujet.



La câblodistribution:

Les gouvernements des États-Unis et du Canada ont discuté à maintes reprises des injustices liées aux redevances que cinématographes canadiens ont le droit de percevoir des systèmes américains de télédiffusion par câble, qui retransmette des émissions canadiennes protégées par le droit d'auteur, et de l'absence, dans l'actuelle Loi sur le droit d'auteur du Canada, de droits similaires pour les détenteurs de droits d'auteur américains. Cette injustice devrait être corrigée de façon équitable, à l'occasion de révision proposée de la Loi canadienne sur le droit d'auteur.

Il y a aussi des motifs convaincants d'ordre général militant en faveur de l'imposition de droits d'auteur pour les émissions retransmises par câble: la retransmission non autorisée est préjudiciable à la commercialisation des oeuvres audiovisuelles. Elle peut aussi étendre le visionnement d'une oeuvre au-delà de l'auditoire naturel ou prévu. Sur le plan international, la retransmission de signaux de diffusion étrangers dans un territoire ou un État pour lesquels ils n'étaient pas destinés peut susciter un autre problème celui de la responsabilité légale.

Même si l'étude internationale des problèmes de droit d'auteur liés à la câblodistribution a mis en lumière le fait qu'on ne sait vraiment pas en quelles circonstances la retransmission soulève le problème du droit d'auteur, ni comment respecter celui-ci, deux principes fondamentaux sont proposés:

- 1) La distribution de tout matériel assorti d'un droit d'auteur devrait être autorisée par les détenteurs de ce droit qui bénéficieraient d'une compensation à cet égard.
- 2) Aucun organisme ne devrait être autorisée à intercepter ou autrement altérer le signal de dissuasion, avant la redistribution, sans avoir obtenu l'autorisation du diffuseur.

#### Protection du logiciel informatique:

La protection du logiciel informatique, en vertu de la Loi sur les droits d'auteur, revêt également une grande importance aux États-Unies. Le livre blanc propose un système à deux volets où la protection diffère suivant que le logiciel est en langage évolué ou en langage-machine. Les programmes informatiques en langage évolué continueraient de donner lieu à la protection du droit d'auteur traditionnel; ceux qui sont en langage-machine ne donneraient droit qu'à une protection rigoureusement limitée. Par exemple, un délai de cinq ans seulement à compter de la date de création de publication, serait fixée pour les programmes en langage-machine. Cette distinction artificielle entre le genre de programmes d'ordinateur n'est pas justifiée. En limitant la protection accordée à ces programmes en langage-machine, on cause un préjudice à la protection des programmes d'ordinateur en langage évolué.

Même si les programmes d'ordinateur en langage évolué sont censés être protégés durant toute la vie de leur auteur, plus cinquante ans, cette protection peut être illusoire, étant donné qu'après cinq ans, quiconque a

accès aux programmes en langage évolué peut l'utiliser pour le transformer en un programme en langage-machine. En outre, à cause de la distinction que l'on propose d'établir entre la protection réservée aux programmes en langage évolué et aux programmes en langage-machine, aucun acte posé à l'égard d'un programme en langage-machine ne sera considéré comme une infraction à l'égard du programme en langage évolué duquel il procède.

Le traitement que l'on propose d'apporter au droit d'auteur de logiciel diluerait beaucoup la protection ostensiblement accordée aux programmes d'ordinateur en langage évolué. Il en serait ainsi parce que tout programme d'ordinateur est une forme d'expression des idées sur lesquelles il se fonde. Dans la plupart des cas, la créativité intellectuelle d'un programme d'ordinateur réside dans l'art et l'effort déployés pour rendre ces idées "compréhensibles" à l'ordinateur, d'une manière aussi rentable et efficace que possible. Un programme d'ordinateur est donc un travail d'auteur et, sous forme de langage-machine, il n'est rien de plus qu'une adaptation, une traduction ou une version codée du programme en langage évolué préparé à l'intention de l'ordinateur. La programmation d'un ordinateur peut être enregistrée sur bande magnétique, mais elle demeure le travail d'un auteur qui a droit à la protection que lui accorde la Loi pertinente.

Le fait d'amender directement une protection juridique suffisante à l'égard des programmes d'ordinateur encourage une plus grande créativité dans un important domaine de conception et de diffusion de l'information qui, autrement, serait exposé à des détournements. Opérer une distinction



entre les programmes d'ordinateur en langage évolué et ceux qui sont en langage-machine découragerait la production et la diffusion de programmes. Cette distinction fondamentale ne devrait donc pas faire partie des grands objectifs de la réforme de la Loi canadienne sur le droit d'auteur.

Comme l'opinion internationale considère les programmes informatiques au même titre que n'importe quel autre type d'oeuvres pouvant être protégées par un droit d'auteur, la proposition du Livre blanc visant à supprimer cette protection, dans le cas des programmes en langage machine, contreviendra, advenant son adoption, aux engagements pris par le Canada en vertu de la Convention de Berne et de la Convention universelle sur le droit d'auteur.

Droit de diffusion publique:

Le gouvernement des États-Unis remarque aussi que le Livre blanc ne recommande pas d'ajouter aux droits exclusifs des auteurs celui d'autoriser la présentation publique de leurs oeuvres. La nécessité de bien équilibrer et circonscrire ces droits afin de contrôler la diffusion publique des oeuvres protégées, se fait de plus en plus pressante à mesure que se généralise le recours aux techniques de stockage et d'extraction des données. L'expérience des États-Unis à cet égard a été à l'origine des changements apportés aux paragraphes 106(5) et 109(8) du Copyright Act de 1976.

Il est bien connu que les systèmes de stockage et d'extraction des données sont en mesure de diffuser des reproductions d'oeuvres protégées,

à l'aide d'appareils de télécommunication, à des auditoires potentiellement vastes. Que les éléments de la base de données qui peuvent bénéficier du droit d'auteur, soient des textes intégraux, des compilations visées par un droit d'auteur, des résumés analytiques ou des condensés d'oeuvres protégées, la possibilité d'en faire la transmission peut porter gravement atteinte aux droits reconnus exclusivement à leurs auteurs d'en reproduire et d'en distribuer des copies.

Le but visé par la limitation du droit de diffusion est donc de garantir aux auteurs un nombre minimal de droits, en ce début d'ère d'information" où les reproductions sont appelées à remplacer les copies des oeuvres distribuées au public, afin qu'ils puissent jouir des mêmes droits que ceux qui leur étaient reconnus pendant l'ère industrielle".

Il est très souhaitable qu'une certaine uniformité règne entre nos lois respectives sur le droit d'auteur (avec l'avènement de toute cette nouvelle technologie). Même s'il est évidemment possible que des droits équivalant à ceux de la diffusion publique soient reconnus par le biais des différentes interprétations données par les tribunaux aux autres droits (notamment ceux autorisant la représentation ou l'exécution publique, la reproduction et la distribution de copies), les besoins de ceux qui utilisent des copies d'ouvrages seront plus facilement satisfaits, si ces droits sont expressément et légalement reconnus, sous réserve des limites ou des exceptions nécessaires.

Définition du terme "publique":

La discussion des droits de diffusion nous amène inévitablement

à parler de diffusion publique. Un grand nombre des droits primordiaux reconnus aux titulaires d'un droit d'auteur mettent habituellement l'accent sur l'exploitation ou l'utilisation par le public. Les droits de représentation ou d'exécution publique, de diffusion et de distribution publiques en sont les meilleurs exemples. Or, le Livre blanc omet de définir le terme "public" ou "publiquement" -- laissant ainsi ce soin aux tribunaux. Il en a été de même aux États-Unis entre 1909 et 1976.

Le Copyright Act américain de 1976 comporte toutefois une définition de ces termes, étant donné qu'ils sont utilisés constamment dans cette loi (notamment dans les dispositions traitant des exceptions et des droits exclusifs). L'aspect quantitatif (taille de l'auditoire visé) et l'aspect qualitatif (Nature de l'endroit) sont pris en considération pour déterminer le caractère "public" de l'exécution ou de la diffusion d'une oeuvre. Assorti d'exceptions précises, prévues ailleurs dans la loi et s'appliquant aux propriétaires de copies d'ouvrages devant servir à des fins éducatives ou gouvernementales, la définition en question permet d'affirmer les droits des auteurs à l'égard de l'exploitation publique de leurs oeuvres -- sans nier les besoins des principaux utilisateurs qui s'en servent "publiquement" à des fins non commerciales. L'insertion d'une définition semblable, adaptée au contexte canadien, serait de nature à préciser l'objectif global du régime canadien du droit d'auteur.

Oeuvres réalisées pour le compte d'autrui:

Le livre blanc ne fait aucune recommandation précise au sujet de la propriété du droit d'auteur, dans le cas des oeuvres "créées par des



employés". La question se résume à savoir si la reconnaissance actuelle de la propriété du droit d'auteur à l'employeur ne devrait pas plutôt être transférée à l'employé-créateur.

À l'instar de la loi canadienne, la loi américaine reconnaît habituellement la propriété du droit d'auteur au créateur effectif de l'oeuvre, lequel jouit du statut d'auteur devant la loi. Le raisonnement suivi pour en arriver à ce résultat est toutefois légèrement différent d'un pays à l'autre: au Canada, l'employeur (d'un créateur qui crée une oeuvre dans le cadre de ses fonctions) est le seul titulaire du droit d'auteur. Aux États-Unis, la loi ne reconnaît ce droit à l'employeur que dans certaines circonstances.

Les créateurs effectifs ne sont privés de leurs droits au profit de leurs employeurs que pour des raisons pratiques déterminantes. La loi américaine ne prévoit qu'un nombre limité de dérogations, dans le cas des oeuvres créés pour autrui. Lorsque l'employeur lance, dirige et finance l'activité créatrice de l'employé, le statut d'"auteur" peut éventuellement être reconnu à l'employeur devant la loi.

On trouve une forte variété d'ouvrages, dont l'existence dépend essentiellement de l'initiative de l'employeur. C'est le cas notamment des longs métrages, des ouvrages de référence encyclopédiques ou autres, des traités, des revues etc. La désignation de l'employeur comme étant le propriétaire du droit d'auteur facilite également l'agrément en vue de l'utilisation publique de ce genre d'ouvrages.

Au moment d'examiner les dispositions qui s'appliquent aux oeuvres créées pour autrui, le Canada aurait intérêt à s'inspirer de l'expérience américaine en matière de propriété du droit d'auteur à l'égard des ouvrages réalisés sur demande ou comande spéciale. Comme les auteurs pigistes qui travaillent sur demande ou commande spéciale ne tirent pas leur revenu courant du traitement que leur verse un employeur précis, leur situation est quelque peu différente. En vertu de notre loi, les ouvrages réalisés sur commande peuvent être traités comme des "oeuvres réalisées pour le compte d'autrui", seulement s'ils font l'objet d'une entente contractuelle et s'ils font partie d'un certain groupe d'ouvrages nécessitant un traitement exceptionnel.

Le gouvernement des États-Unis espère que ces commentaires seront utiles au gouvernement du Canada. Il est disposé à fournir tous les documents dont le gouvernement canadien pourrait avoir besoin concernant la loi américaine ou l'expérience des États-Unis en matière de droit d'auteur, et il est même prêt à discuter de toute question suscitée par la réforme de la Loi canadienne en la matière.

L'ambassade des Etats-Unis renouvelle au ministère des Affaires extérieures l'assurance de sa plus haute considération.

Ambassade des États-Unis d'Amérique

Ottawa, le 13 mars 1985

ANNEXE «LEG-11-B»

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

MÉMOIRE À L'INTENTION DU

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT

DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

RENFERMANT DES

PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS AUX DISPOSITIONS

DU PROJET DE LOI C-18

RELATIVES À L'UTILISATION DE LA TECHNOLOGIE INFORMATIQUE

MAI 1985



Association du Barreau canadienMembres de la délégation

appelée à comparaître devant le comité sénatorial

Comparution devant avoir lieu le 28 mai 1985

Claude R. Thomson, c.r., président

Association du Barreau canadien, Toronto

Judith A.E. Kingston, présidente

Comité permanent du droit, des sciences et de  
la technologie, Groupe de travail spécial sur  
l'utilisation des ordinateurs à des fins  
juridiques

Association du Barreau canadien, Toronto

John L. Finlay, McCarthy & McCarthy, Toronto

Hugh G. Laurence, McCarthy & McCarthy, Toronto

Richard Ouellette, directeur principal

Recherche et services aux membres

Association du Barreau canadien

Bureau national, Ottawa.

INTRODUCTION

L'utilisation répandue des ordinateurs a grandement accru la valeur reconnue à la technologie informatique. Certaines personnes sont d'avis que les actes criminels découlant de l'utilisation frauduleuse de la technologie informatique ne devraient pas être classés selon les catégories actuellement prévues par la loi, mais devraient plutôt faire l'objet de dispositions spéciales. Une décision en ce sens ne devrait cependant être prise que si l'utilisation de cette technologie informatique entraîne des conséquences qui, conformément à la politique sociale, dépassent le cadre actuel de la loi. Avant d'entreprendre la modification des fondements de la loi, il importe de bien cerner les besoins qu'engendre l'apparition de cette nouvelle technologie et de comprendre que seul un changement en profondeur des fondements de la loi est de nature à remédier convenablement aux lacunes relevées en la matière.

CONFUSION DANS LA LOI ACTUELLE

Nous sommes d'avis qu'il convient de bien peser les modifications à apporter au Code criminel portant expressément sur l'utilisation de la technologie informatique, afin d'éviter un manque d'uniformité et de cohérence du genre de celui qui caractérise la loi américaine. En Ontario, la Loi sur la taxe de vente au détail constitue un autre bel exemple de manque d'uniformité. Selon les responsables de l'application de cette loi, le logiciel "ordinaire" est un bien personnel tangible qui doit être assujéti à la taxe s'il est vendu, cédé à bail ou loué. La politique en vigueur veut aussi que la conception d'un programme informatique spécial constitue un service qui n'est pas assujéti à la taxe, même si le résultat final est absolument identique au logiciel "ordinaire". Par ailleurs, si quelqu'un commande une peinture à un artiste, le prix qui lui en coûte en retour, c'est-à-dire l'équivalent du prix de la toile, des peintures et du temps de l'artiste, est entièrement assujéti à la taxe. Même si le programmeur fait un travail semblable à celui de l'artiste et si le logiciel s'apparente à la peinture, au sens où les deux sont réalisés à la demande du client, la taxe de vente au détail s'applique différemment à chacune de ces transactions. Or, nous ignorons les raisons qui justifient une telle distinction.



RECOMMANDATIONS

Nous estimons que, les dispositions actuelles du Code criminel sont suffisamment larges pour inclure les infractions se rapportant aux ordinateurs. Bien qu'il soit utile de préciser que les programmes informatiques et les données contenues dans un ordinateur sont des biens, qui peuvent donc faire objet d'un vol, d'une fraude ou d'un méfait, des tribunaux ont quand même pu jusqu'aujourd'hui conclure que l'information confidentielle est un bien en vertu de la loi existante (R. v. Stewart, Cour d'appel de l'Ontario). Si d'autres causes n'ont pas donné lieu à des condamnations peut-être est-ce en raison du type d'infraction invoqué par la poursuite ou des dépositions recueillies, et non pas de lacunes fondamentales du Code criminel en vigueur.

Il faut donc s'entourer de beaucoup de précautions avant d'établir de nouvelles infractions liées à la technologie informatique. Nous sommes conscients que des progrès technologiques rapides exigent de modifier sans cesse le Code criminel. Nous savons également que l'adjonction dans le Code criminel d'un chapitre distinct portant sur des infractions ayant trait aux ordinateurs, pourrait amener les tribunaux à conclure que des poursuites à cet égard ne peuvent être intentées qu'en vertu de ces nouveaux articles. Or, rien ne justifie de conceptualiser ces infractions distinctement des autres.

Au lieu de créer de nouvelles infractions, il serait plus indiqué, à notre avis, d'élargir la définition de propriété de façon à y conclure l'information sous toutes ses formes. Il n'est pas justifié à notre avis de créer des infractions distinctes au chapitre de l'information fondées sur la forme où se présente l'information. Si un méfait à l'égard d'informations détectables par ordinateur peut constituer une infraction, pourquoi un méfait à l'égard de tout autre type d'information échapperait-il à cette règle?

Pourquoi donc ne pas élargir la définition de bien pour y inclure des droits latents. Nous ne croyons pas que l'application de cette recommandation ouvrirait la voie à des litiges sans fin. Selon les dispositions actuelles du Code, nombre de gens commentent une infraction en rapportant chez eux des blocs de papier et des crayons appartenant à leur bureau. Il ne serait toutefois pas raisonnable de les accuser de vol à moins, bien sûr, qu'il n'emportent régulièrement des caisses de blocs de papier et de crayons. De la même façon, quelqu'un qui commettrait une interception sans gravité en matière d'informations ne serait pas poursuivie.

LE PROJET DE LOI C-18

Il est recommandé dans le projet de loi C-18 que le Code criminel soit modifié de façon à s'appliquer à quiconque obtient frauduleusement des services d'ordinateur, intercepte toute fonction d'un ordinateur et commet un méfait à l'égard d'informations seulement si celles-ci sont détectables par une machine. Bien que nous ne recommandions pas de créer une infraction distincte se rapportant à la technologie informatique, nous croyons savoir qu'il faudrait effectuer de nombreuses recherches avant que nos recommandations puissent être mises en application. Ces recherches s'imposeront si le jugement rendu dans l'affaire R. v. Stewart, selon lequel la définition de bien dans la loi actuelle inclut l'information confidentielle, est rejeté en appel.

Nous suggérons donc de modifier le projet de loi C-18 si les dispositions ayant trait à la technologie informatique doivent être insérées dans le Code criminel.

Il est recommandé dans l'article 46 du projet de loi C-18 de créer une nouvelle infraction. L'alinéa 301.2 (1)a) fait allusion à l'infraction par suite de l'utilisation d'un ordinateur sans autorisation. Nous recommandons que cet alinéa soit modifié de façon que l'infraction actuelle s'appliquant à quiconque obtient des services de traitement, de mémorisation et de recouvrement ou de relevé des données, s'applique également à celui qui utilise un ordinateur ou y accède. Sauf erreur, les définitions de "fonction" et d'"intercepter" énoncées dans le projet de loi C-18, tel que présenté en deuxième lecture le 20 décembre 1984, ont été modifiées et nous ne les commenterons pas.

Nous recommandons que le paragraphe 58(1) du projet de loi C-18 soit modifié pour s'appliquer à quiconque commet volontairement "et sans apparence de droit" certains actes pouvant être considérés comme des méfaits. De nombreux utilisateurs introduisent à l'occasion des instructions incorrectes dans un ordinateur causant de sérieux dommages aux données qui y sont mémorisées. Or, ces personnes ne sont pas toujours conscientes du "méfait" qu'elles commettent ainsi. Comme l'ordinateur supprime peut-être d'énormes quantités de données, il



.../2

peut être lent à réagir et ses utilisateurs peuvent continuer de lui donner des instructions destructives de données compliquant ainsi le problème. Bien que de toute évidence quiconque cause volontairement des dommages à un "bien" n'est pas coupable d'une infraction s'il peut justifier ses actes au point de vue juridique, nous recommandons néanmoins de préciser cette infraction.





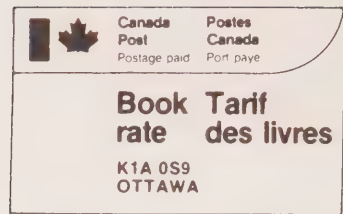












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Bar Association:*

Mr. Claude R. Thomson, Q.C., President, Toronto;  
Mr. Richard Ouellette, Senior Director, Research and Member Services, Ottawa;  
Mrs. Judith A. E. Kingston, Chairperson, Standing Committee on Law, Sciences and Technology, Special Task Force on Computers-in-the-Law Office, Toronto;  
Mr. John L. Finlay and Mr. Hugh G. Laurence, *McCarthy and McCarthy, Toronto.*

### *De l'Association du Barreau canadien:*

M. Claude R. Thomson, c.r., président, Toronto;  
M. Richard Ouellette, directeur principal, Recherche et services aux membres, Ottawa;  
Mme Judith A. E. Kingston, présidente, Comité permanent du droit, des sciences et de la technologie, Groupe de travail spécial sur l'utilisation des ordinateurs à des fins juridiques, Toronto;  
MM. John L. Finlay et Hugh G. Laurence, *McCarthy et McCarthy, Toronto.*



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, May 30, 1985

Le jeudi 30 mai 1985

**Issue No. 12**

**Fascicule n° 12**

**Third proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

Examination of Bill C-18, "Criminal Law Amend-  
ment Act, 1985"

L'étude du projet de loi C-18, «Loi de 1985 modifiant le  
droit pénal»

**APPEARING:**

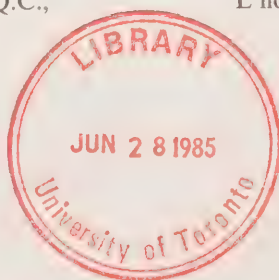
**COMPARAÎT:**

The Honourable John C. Crosbie, P.C., Q.C.,  
Minister of Justice

L'honorable John C. Crosbie, C.P., c.r.,  
Ministre de la Justice

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Lewis	*Roblin (or Doody)
*MacEachen (or Frith)	Stanbury
Murray	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa for that of the Honourable Senator Corbin (*May 29, 1985*).

The name of the Honourable Senator Pitfield for that of the Honourable Senator Lucier (*May 29, 1985*).

The name of the Honourable Senator Robichaud for that of the Honourable Senator Marchand (*May 29, 1985*).

The name of the Honourable Senator Murray for that of the Honourable Senator Flynn (*May 30, 1985*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Lewis	*Roblin (ou Doody)
*MacEachen (ou Frith)	Stanbury
Murray	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 29 mai 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Pitfield substitué à celui de l'honorable sénateur Lucier (*le 29 mai 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand (*le 29 mai 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Murray substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn (*le 30 mai 1985*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Thursday, May 2, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator David for the second reading of the Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

After debate, and —

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 mai 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur David, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 30, 1985  
(17)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:32 p.m., the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Cools, Doyle, Frith, Lewis, Murray, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud, Roblin and Stanbury. (12)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Buckwold and MacDonald (*Halifax*). (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable John C. Crosbie, P.C., Q.C., Minister of Justice.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel;

Mr. Donald Piragoff, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1985, resumed consideration of Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

The Minister made a statement, and with the witnesses, answered questions.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 MAI 1985  
(17)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 32, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Cools, Doyle, Frith, Lewis, Murray, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud, Roblin et Stanbury. (12)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold et MacDonald (*Halifax*). (2)

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparent:* L'honorable John C. Crosbie, C.P., c.r., ministre de la Justice.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:*

M. Richard Mosley, avocat-général;

M. Donald Piragoff, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

Le ministre fait une déclaration puis, de concert avec les témoins, répond aux questions.

À 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 30, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-18, to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us this afternoon the Minister of Justice, the Honourable John Crosbie, with officials from his department: Mr. Richard Mosley and Mr. Donald Piragoff.

Mr. Minister, you are probably aware that we have had a couple of sessions on the bill we are considering this afternoon, Bill C-18, concerning the amendments to the Criminal Code and other acts. Officials of your department appeared before this committee a couple of weeks ago and answered a number of questions with respect to certain clauses of the bill. I understand you have also been advised by your officials that we heard representations from the Canadian Bar Association with respect to the proposed new sections covering offences with respect to computers and computer data generally.

You may have been given some background to the concerns of the Canadian Bar Association and perhaps you will want to address that matter, or allow further questions from some of the senators here today.

**The Honourable John C. Crosbie, P. C., M. P., Minister of Justice:** Madam Chairman, it is a pleasure to appear before a Senate committee, particularly before it disappears forever or something like that. I do not take it too lightly, mind you. It is the first time that I have an opportunity as Minister of Justice to appear before one of your formidable committees, which are known for their acumen, skill and the intelligence that they display in their work. I hope they display their usual skill and intelligence and get this bill through very quickly for us. If not, then we will just have to wait. I appeared on one occasion previously before the Senate Committee on National Finance but was rudely interrupted before I had a chance to come back again in that capacity.

When I became Finance Minister—I will try to skip over it—

**Senator Frith:** I did not realize that your lust for vengeance would have gone that far back.

**Hon. Mr. Crosbie:** I have waited five years. I will try to skip over my opening statement and I will give you a copy which you can use for your record if you like. One of the first priorities in reviewing the situation when I took over the portfolio, was with reference to the Criminal Code amendments.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 30 mai 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été envoyé le projet de loi C-18 modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous accueillons parmi nous cet après-midi le ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, ainsi que des fonctionnaires de son Ministère: MM. Richard Mosley et Donald Piragoff.

Monsieur le ministre, vous savez sans doute que le Comité s'est déjà réuni à deux ou trois reprises pour discuter de la partie du projet de loi à l'étude qui concerne la modification du Code criminel et d'autres lois. Des fonctionnaires de votre Ministère ont comparu devant le Comité il y a environ deux semaines et ont répondu à diverses questions sur certains articles du projet de loi. Ces derniers vous ont sans doute appris que des représentants de l'Association du barreau canadien ont comparu devant le Comité et ont commenté les nouveaux articles proposés au sujet des infractions relatives aux ordinateurs et aux données informatiques en général.

On vous a peut-être donné quelques explications sur les craintes de l'Association du barreau canadien, et vous voudrez peut-être vous prononcer à ce sujet ou permettre à certains sénateurs ici présents de vous poser des questions.

**L'honorable John C. Crosbie, C.P., député, ministre de la Justice:** Madame le sénateur, je suis très heureux de comparaître devant un Comité du Sénat, surtout avant que celui-ci disparaisse à jamais ou qu'il lui arrive autre chose du genre. Je ne prends pas la chose à la légère, remarquez. C'est la première fois que je comparais, en ma qualité de ministre de la Justice, devant l'un de ces fameux comités sénatoriaux, qui sont réputés pour leur perspicacité, leur compétence et leur intelligence. J'espère que celui devant lequel je comparais aujourd'hui fera preuve de sa perspicacité habituelle et terminera très rapidement l'étude de ce projet de loi. Dans la négative, nous devons attendre. J'ai comparu une fois devant le Comité sénatorial des finances, mais j'ai été brusquement interrompu avant même de pouvoir comparaître de nouveau devant ce Comité.

Lorsque je suis devenu ministre des Finances — je vais essayer de sauter par-dessus le —

**Le sénateur Frith:** Je ne savais pas que votre soif de vengeance remontait si loin.

**L'honorable M. Crosbie:** J'ai attendu pendant cinq ans. Je vais essayer de passer rapidement sur ma déclaration préliminaire et, de toute façon, je vous en donnerai un exemplaire. La modification du Code criminel a été l'une des premières priorités que je me suis fixée après avoir été nommé ministre de la



*[Text]*

We reviewed the series of amendments that were contained in the suggested legislation that came before the house last year, before the election. Many of these proposed changes, of course, were in that previous legislation. I believe that dealing with the Criminal Code is largely a non-partisan matter, particularly when dealing with amendments. For the most part, the provisions contained in the legislation now before you, are less controversial than the other Criminal Code amendments we will be introducing, I hope, in the fall. In that particular area, we are looking for fairly quick passage because of the existing impaired driving provisions of the Criminal Code and the great interest on the part of the public in having changes made.

The issues addressed in the bill before you are substantive and they are also procedural. Some of them result from international conventions to which we are signatories. Some are recommendations by others in the justice system, including the provincial attorneys general. In addition to impaired driving, as you know, the bill deals with the concern expressed with the issuance of writs of assistance to RCMP officers. The possibility of using them is removed. As you know, the bill is inactive and the validity of the writs have been questioned since the Charter became effective. Some courts have struck them down as a contravention of the provisions in the Charter against individual search and seizures. Other courts have upheld the writs. If the bill passes Parliament, they will be done away with in any event.

Then we propose to establish a tele-warrant procedure so that peace officers in special circumstances can obtain a search warrant from a justice designated for such purpose by the Chief Judge of the provincial court concerned. He can be contacted by telephone or by other means of telecommunication in order to get a search warrant. We hope that this will be a significant contribution to effective law enforcement, offsetting the loss to the RCMP of writs of assistance. In the same area of search and seizures, the bill should improve the protection given by the law to the privacy and reputation of individuals through an amendment that would impose restrictions on the information that can be published by the media concerning searches conducted pursuant to a search warrant. Before charges are laid, names and addresses will not be published without the consent of the persons concerned. This is because, as you know, there may be searches that do not result in charges being laid. It seems a heavy imposition to have people's names published when no charges follow. It is proposed to introduce amendments that would establish a procedure regarding documents that are seized from the possession of lawyers to ensure protection of solicitor/client privileges in those cases.

We have proposals, as you know, providing for the speedy return of stolen property recovered by the police. At present this property may be held for long periods by the police if there is a belief that it will be required for evidence. Under the new procedure, any such belief will have to be justified, and there will be a review at each stage of the proceedings to determine

*[Traduction]*

Justice. Nous avons examiné la série d'amendements que contenait le projet de loi déposé à la Chambre l'an dernier, avant les élections. Bon nombre des changements que nous proposons figuraient dans le projet de loi précédent. A mon avis, l'examen du Code criminel ne doit pas se faire dans un esprit partisan, surtout lorsqu'il est question de le modifier. La plupart des dispositions qui figurent dans le projet de loi dont vous êtes actuellement saisis sont moins sujets à controverse que d'autres modifications du Code criminel que nous déposerons, je l'espère, à l'automne. Mais, pour l'instant, nous espérons que le projet de loi C-18 sera adopté rapidement, surtout à cause des dispositions actuelles du Code criminel sur la conduite avec facultés affaiblies et des souhaits exprimés par le public en vue de leur modification.

Les questions traitées dans le projet de loi dont vous êtes saisis concernent à la fois le fond et la procédure. Certaines découlent de conventions internationales dont le Canada est signataire. D'autres ont été recommandées par d'autres groupes qui font partie du système judiciaire, notamment les procureurs généraux des provinces. Outre la conduite avec facultés affaiblies, le projet de loi porte également sur les brefs d'assistance délivrés aux agents de la GRC. Les dispositions du Code criminel en autorisant la délivrance sont supprimées. Comme vous le savez, le projet de loi n'est pas exécutoire et la validité de ces brefs est contestée depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Certains tribunaux les ont interdits parce qu'ils contreviennent aux dispositions de la Charte sur les perquisitions et les saisies. D'autres tribunaux les ont confirmés. Si le projet de loi est adopté, la question sera réglée.

Il est également proposé dans le projet de loi d'instaurer une procédure de télémandat, afin qu'un agent de la paix puisse, dans certaines circonstances, demander un mandat de perquisition à un juge désigné à cette fin par le juge en chef de la Cour provinciale qui a compétence. L'agent de la paix peut communiquer avec ce juge par téléphone ou à l'aide de tout autre moyen de télécommunication. Nous espérons que cette nouvelle disposition saura garantir l'application efficace de la loi. Également en ce qui concerne les perquisitions et les saisies, le projet de loi vise à accroître la protection accordée par la loi à la vie privée et à la réputation des personnes en prévoyant une modification qui limiterait les renseignements que les médias peuvent rendre publics au sujet des perquisitions effectuées en vertu d'un mandat de perquisition. Aucun nom ni aucune adresse ne sera publié sans le consentement des intéressés, avant inculpation. La raison de cette modification est fort simple: il y a parfois des perquisitions à la suite desquelles aucune inculpation n'a lieu. Il m'apparaît inapproprié de citer les noms de personnes qui ne sont ensuite l'objet d'aucunes poursuites. Il me semble nécessaire de prévoir des modifications aux termes desquelles sera créée une procédure concernant les documents qui sont saisis dans les bureaux d'un avocat, afin de protéger les droits des clients et de cet avocat, le cas échéant.

Comme vous le savez, le projet de loi contient également des dispositions visant à accélérer la remise de biens volés retrouvés par la police. A l'heure actuelle, la police peut conserver ces biens pendant longtemps si elle les estime susceptibles de servir de pièces à conviction. En vertu de la nouvelle procédure, toute décision semblable devra être justifiée, et un exa-

*[Text]*

whether the property is still required. That should help ensure prompt return of the property to the owner.

Honourable senators are familiar with the clauses of the bill relating to computer crime. There have been phenomenal advances in computer technology in recent years. The unauthorized interference with such systems has dramatically increased. As honourable senators are aware, the existing legislation only covers the actual theft or destruction of or interference with the use of computer hardware and software; that is, the computers, the discs and cassettes, but not the content.

The Ontario Court of Appeal has extended Criminal Code protection to confidential business information, but that decision is under appeal to the Supreme Court of Canada. In addition, that would not, in all likelihood, apply to all types of information recorded in computerized form.

There are other types of computer data that deserve protection. There are also certain privacy and integrity rights in the use of computers and data which should be protected, and the current legislation does not adequately do that. I will come back to that because I know the members of this committee have raised questions in that regard.

The proposed legislation will create new offences that will cover the wilful destruction, alteration and interference with the lawful use of computer data. It also makes it an offence to use a computer system, to intercept functions of a computer system or to obtain a computer system service without lawful authority.

I am aware that the Canadian Bar Association, influenced by a decision of the Ontario Court of Appeal, has suggested that these amendments are not necessary, that all problems may be resolved by merely redefining "property" to include "information". We do not agree with that proposal. We do not believe that that would solve all the problems posed. In addition, that would raise a number of public policy issues that would require careful analysis. We do not think there are any simple solutions to these complex problems. The law has to provide a balance between information protection and the free flow of information. I will deal with that later.

I wish to remind the members of the committee that the approach we are taking is the approach recommended by the Parliamentary Subcommittee on Computer Crime. That committee recommended, first, that the government should enact legislation to protect the integrity of computer systems and data; secondly, that the government should initiate a federal-provincial study on the broader issue of the misappropriation of information. That is what we have done and are now doing.

There are also proposals in Bill C-18 which deal with hostage taking and the wrongful use of nuclear materials which, as honourable senators know, will fulfil our obligations pursuant to certain international agreements.

*[Traduction]*

men devra être fait à chacune des étapes de la procédure afin de déterminer si les forces de l'ordre ont encore besoin des biens. De cette façon, le propriétaire des biens pourra les récupérer rapidement.

Les honorables sénateurs ont pris connaissance des dispositions du projet de loi relatives à la fraude informatique. Des progrès énormes ont été accomplis dans le domaine de l'informatique ces dernières années. L'utilisation non autorisée de ces systèmes est devenue monnaie courante. Comme les honorables sénateurs le savent, la législation en vigueur vise uniquement le vol, la destruction ou l'utilisation illégale d'ordinateurs et de logiciels, c'est-à-dire le matériel, les disques et les cassettes, mais non leur contenu.

La Cour d'appel de l'Ontario a étendu la protection conférée par le Code criminel aux renseignements commerciaux confidentiels, mais cette décision a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada. En outre, cette protection ne s'appliquerait pas, selon toute vraisemblance, à tous les genres de données introduites dans un ordinateur.

Il faut protéger d'autres genres de données, ainsi que certains droits à la vie privée et à l'intégrité dans l'utilisation des ordinateurs et de données; la législation actuelle ne les protège pas de façon adéquate. J'y reviendrai parce que je sais que les membres du Comité ont des questions à ce sujet.

Aux termes du projet de loi, sera coupable d'une infraction quiconque détruira, modifiera ou entravera volontairement l'utilisation autorisée de données. Sera également trouvé coupable quiconque, frauduleusement, utilisera un ordinateur, interceptera toute fonction d'un ordinateur ou obtiendra des services d'ordinateur.

Je sais que l'Association du barreau canadien, influencée par une décision de la Cour d'appel de l'Ontario, a dit que ces modifications étaient inutiles, et qu'il était possible de résoudre tous les problèmes en incluant dans la définition du terme «biens» le terme renseignements. Nous ne sommes pas d'accord là-dessus. Nous ne croyons pas que cette façon de procéder permette de résoudre tous les problèmes. Cela soulèverait, en outre, un certain nombre de questions de politique générale qu'il faudrait analyser attentivement. Selon nous, il n'y a pas de solution simple à ces problèmes difficiles. La loi doit établir un équilibre entre la protection et la libre circulation des renseignements. J'y reviendra plus tard.

Je tiens à rappeler aux membres du Comité que l'approche que nous avons retenue nous a été recommandée par le Sous-comité parlementaire sur la fraude informatique. Ce sous-comité a recommandé que le gouvernement adopte des mesures législatives pour protéger l'intégrité des systèmes informatiques et des données, et qu'il entreprenne une étude fédérale-provinciale sur la question plus générale de l'obtention frauduleuse de renseignements. C'est ce que nous avons fait et c'est ce que nous faisons maintenant.

Le projet de loi C-18 contient également des dispositions sur la prise d'otage et l'utilisation non autorisée de matières nucléaires. Comme les honorables sénateurs le savent, ces dispositions permettront au Canada de respecter les obligations que lui imposent certains accords internationaux.



## [Text]

Other amendments are proposed to improve the administration of justice, two of which should help reduce the backlog of cases and expedite trials. Pre-trial conferences are being proposed. Judges will be able to conduct conferences with counsel for the accused and the prosecution to consider matters that would promote a fair hearing. We are very keen on that particular proposal. Chief Justice Evans of Ontario is a great proponent of that. We propose that the conferences be mandatory in the case of jury trials, voluntary in other cases. A second amendment would allow a judge to consider issues normally decided in the absence of a jury, such as the admissibility of evidence before a jury is empanelled. That should expedite the process while ensuring that the rights and freedoms of the accused are fully protected. It seems to be a waste of time to have a jury out for days while these questions are argued during the trial.

With respect to the impaired driving provisions, the objective is to meet the growing realization that this is one of our most serious social problems—that is, drinking and driving. That must be dealt with. I do not want to go into that in great detail because it has already had a lot of publicity.

There are new offences concerning an impaired driver who injures or kills. Penalties imposed on convicted impaired drivers have been increased. There was a deficiency in the law whereby an impaired driver could, in some instances, avoid a breath test designed to determine the blood-alcohol concentration level. That is being dealt with in this legislation.

As honourable senators know, there are no existing provisions that specifically punish impaired driving causing death or injury in the absence of criminal negligence. So, to expand the criminal liability of an impaired driver who causes injury or death, we have suggested the creation of four new offences. They include dangerous or impaired driving causing death, and dangerous or impaired driving causing bodily harm.

There are also new sentencing measures designed to allow the courts more flexibility to fit the punishment to the circumstance of the crime and the nature of the offender. The minimum sentence for a first offence of impaired driving or failing to provide a breath sample is increased from \$50 to \$300. We are providing for a mandatory judicial order of prohibition from driving in respect of the offences of impaired driving or refusal to provide a breath or blood sample. The minimum term would increase with subsequent convictions. We propose a discretionary order of prohibition for other driving offences. We propose creating the new offence of driving while disqualified in order to enforce those new prohibitions.

On proceeding by way of indictment, the maximum penalty for impaired driving and refusal offences will be increased from the current two to five years with no limit on the fines that can be imposed. The maximum penalty for dangerous

## [Traduction]

D'autres modifications sont proposées afin d'améliorer l'administration de la justice, dont deux qui devraient contribuer à réduire l'arriéré des causes et à accélérer l'audition des procès. Premièrement, il y a les conférences préparatoires. Les juges pourraient rencontrer l'avocat de la défense et l'avocat de la poursuite afin de discuter ce qui serait de nature à favoriser une audition équitable. Nous sommes très fiers de cette proposition. M. Le juge Evans de l'Ontario en est un ardent défenseur. Nous proposons que ces conférences soient obligatoires dans le cas des procès avec jury, et facultatives dans d'autres. Deuxièmement, nous voudrions qu'un juge puisse examiner des questions qui sont normalement débattues en l'absence du jury, notamment l'admissibilité d'un élément de preuve avant la constitution de ce jury. Cette façon de procéder accélérerait les choses, tout en garantissant la protection des droits et des libertés de l'accusé. C'est une véritable perte de temps que de tenir à l'écart un jury pendant des jours, tandis que ces questions sont débattues durant le procès.

En ce qui concerne les dispositions sur la conduite avec facultés affaiblies, nous constatons que la population est de plus en plus consciente que la conduite en état d'ébriété est notre problème social le plus grave. Il faut agir. Je ne veux pas entrer dans les détails, parce que la question a déjà reçu beaucoup de publicité.

De nouvelles infractions sont prévues en ce qui concerne les conducteurs en état d'ébriété qui causent des lésions corporelles ou la mort d'une personne. La loi actuelle est imparfaite, en ce sens qu'un conducteur dont les facultés sont affaiblies peut, dans certains cas, éviter de subir un test visant à déterminer son alcoolémie. Nous voulons remédier à la situation.

Comme les honorables sénateurs le savent, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune disposition qui punisse expressément les conducteurs aux facultés affaiblies qui causent des lésions corporelles ou la mort d'une personne, s'il n'y a pas de négligence criminelle. Afin d'accroître la responsabilité criminelle de ces conducteurs, nous proposons de créer quatre nouvelles infractions. Parmi celles-ci, il y a la conduite dangereuse ou avec facultés affaiblies causant la mort, et la conduite dangereuse ou avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles.

De nouvelles mesures sont également prévues afin de permettre aux tribunaux d'adapter les peines aux circonstances du crime et à la nature du contrevenant. La peine minimale infligée à quiconque est reconnu coupable d'une première infraction ou refuse de donner un spécimen de son haleine passera de 50 \$ à 300 \$. Les tribunaux pourront également rendre des ordonnances d'interdiction obligatoire dans le cas des infractions pour conduite avec facultés affaiblies ou du refus de fournir un échantillon d'haleine ou de sang. La peine minimale augmentera si la personne récidive. Nous proposons de créer une ordonnance d'interdiction discrétionnaire pour d'autres infractions. Nous proposons de créer une nouvelle infraction, à savoir la conduite après retrait de permis, afin de mettre à exécution ces nouvelles interdictions.

Si une infraction est poursuivie par mise en accusation, la peine maximale qui pourra être infligée aux personnes reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies ou à celles qui refusent de se soumettre à des tests passera de deux à cinq



**[Text]**

driving will be increased from two to five years, and on summary conviction, to a fine of \$2,000 and/or six months imprisonment.

As you know, the Criminal Code now allows for breath samples to be taken for evidence of impaired driving. Sometimes the sample cannot be taken because of the suspect's physical or mental condition. In those circumstances, it is often virtually impossible to prosecute a suspected impaired driver. We have now proposed an amendment to authorize the taking of a blood sample by a medically qualified person—a doctor or medical technician.

The taking of the blood sample pursuant to a demand of a peace officer would be permitted only in circumstances where breath testing is impossible due to impracticality or inability to obtain a sample due to the physical condition of the person. If they are conscious and able to consent, then there is the one procedure. That procedure is to encourage compliance. We are proposing that an unreasonable refusal to provide a sample shall be an offence of equal severity to the offence of impaired driving or driving with a blood alcohol level greater than .08.

Where one cannot obtain consent due to the person's medical condition, the taking of blood samples may be mandatory, and the issue of consent would be resolved in advance by getting a judicial consent through a tele-warrant.

In connection with the taking of blood samples, we have included provisions to exempt the medical practitioner or technician from civil and criminal liability either where the samples are taken or where the doctor refuses to take them.

To further protect the rights of the suspect, we have included in the amendments a requirement that he or she is entitled to have a blood sample taken for the purposes of an independent blood analysis to ensure the accuracy of the blood-alcohol readings.

We are creating a new offence of impaired flying. I do not recommend that anyone board an aircraft piloted by an impaired person, but apparently that occasionally happens. The same penalties apply in the case of that as apply to impaired driving. There are also new provisions concerning driving, boating and flying.

That is just a summary of what is in the bill. If you have any questions I will attempt to answer them. I am a generalist, as you know. If I cannot answer the question—and there probably will be many that I cannot answer—I will ask, with your permission, Mr. Corbett or one of our other officials to answer.

**The Chairman:** Thank you. Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, we have already spent some time with Mr. Mosley on the impaired driving and related

**[Traduction]**

ans, et les amendes qui pourront être imposées seront laissées à la discrétion du juge. La peine maximale qui pourra être infligée aux personnes reconnues coupables de conduite dangereuse passera de deux à cinq ans, et sur déclaration sommaire de culpabilité, la peine sera de 2 000 \$, de six mois de prison, ou les deux.

Comme vous le savez, le Code criminel autorise maintenant le prélèvement d'échantillons d'haleine afin de déterminer l'alcoolémie d'une personne. Il est parfois impossible de prélever cet échantillon à cause de l'état physique ou mental du contrevenant. Dans ces circonstances, il est presque impossible d'intenter des poursuites contre lui. Nous proposons donc d'autoriser une personne compétente (un médecin ou un technicien) à prélever un échantillon de sang.

Le prélèvement d'un échantillon de sang à la suite d'une demande adressée par un agent de la paix serait autorisé uniquement s'il était impossible d'obtenir un échantillon d'haleine à cause de l'état physique de la personne. Si la personne est consciente et en mesure de donner son consentement, ce serait la procédure à suivre. Nous voulons encourager les gens à donner leur consentement. Nous proposons que tout refus déraisonnable soit considéré comme une infraction aussi grave que la conduite avec facultés affaiblies ou avec un taux d'alcool supérieur à 0,08.

S'il est impossible d'obtenir le consentement d'une personne à cause de son état médical, le prélèvement d'échantillons de sang pourrait alors être obligatoire, et la question du consentement serait réglée à l'avance grâce à l'obtention de l'autorisation d'un juge par le biais d'un télémandat.

En ce qui concerne le prélèvement d'échantillons de sang, nous avons prévu des dispositions visant à exempter le médecin ou le technicien de toute responsabilité civile ou criminelle, peu importe que des prélèvements soient faits ou que le médecin refuse de les faire.

Afin de vraiment protéger les droits du contrevenant, nous avons prévu une disposition selon laquelle un prélèvement de sang peut être fait aux fins d'analyse indépendante, pour garantir l'exactitude des résultats.

Le projet de loi crée une nouvelle infraction en ce qui concerne la conduite d'un avion avec facultés affaiblies. Je ne recommande à personne de monter à bord d'un avion piloté par une personne dont les facultés sont affaiblies, mais cela se produit à l'occasion, paraît-il. Des peines comparables à celles qui sont infligées au conducteur d'une voiture s'appliqueront aux pilotes. Il y a également de nouvelles dispositions au sujet de la conduite d'une voiture, d'un bateau et d'un avion.

J'ai terminé le résumé du projet de loi. Si vous avez des questions, posez-les moi et j'essaierai d'y répondre. Je suis un généraliste, comme vous le savez. Comme il y aura sans doute bon nombre de questions auxquelles je ne pourrai répondre, je demanderai, avec votre permission, à M. Corbett ou à l'un des autres témoins de le faire à ma place.

**La présidente:** Je vous remercie. Sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, nous avons déjà discuté pendant un certain temps avec M. Mosley des disposi-

## [Text]

offences part of the bill. As best I could detect, the real concern of the committee was on Tuesday of this week when representatives of the Canadian Bar Association appeared. They laid out what I think appeared to many members of the committee to be a more simplistic approach. They maintained a better method of dealing with the computer crime problem was by amending the Criminal Code of Canada to include "information" in the definition of "property". So, the stealing of information, which otherwise was not a tangible kind of thing, could then be dealt with in the ordinary theft sections, in the ordinary fraud sections, and in the ordinary wilful damage sections.

One of the representations of that association was that a conviction under the proposed new sections would be far more difficult to obtain than would be the case if we followed their advice.

I raise that with you and ask for your response to their suggestion.

**Hon. Mr. Crosbie:** Let us examine this together to see if it makes any sense. If it doesn't make any sense, we will throw it out. If the Canadian Bar Association is right, and we are wrong, we will admit that we are wrong and go ahead with their simple solution.

I have asked for answers in light of their suggestion that all we need to do is to define "property" and include "information" in that. This is the answer that I am given, which seems to be pretty sensible. There are two issues: One concerns the physical integrity and privacy of computer systems and the data; the other issue is a broader one: What is misappropriation of information? We think that the Canadian Bar Association, in recognizing the broader issue, has merged the two together and, in doing that, they are hiding the complexities of the issues. We think that their solution disregards a number of important conceptual distinctions, and fails to recognize the need for a balance between information protection and the free flow of information.

As I mentioned previously, the Justice Committee in the House of Commons in 1983 had extensive hearings on this subject and when they reported, as I also mentioned in my opening remarks, they recommended that the two issues be considered separately. Therefore we do have a study of this, and honourable senators who have not yet had a chance might like to have a look at that report.

That committee said that we should address the first issue with legislation, in other words to protect the systems and the data; secondly, that we should do a federal-provincial study on misappropriation of trade secrets and other commercial information. That study is now under way.

They specifically rejected the suggestion that we re-define "property" to include "information", so they were aware of this suggestion. It was their belief, and I think probably everyone would agree, that for public policy reasons, the exclusive ownership or protection of all types of information would not be desirable. As you know, there is much information that

## [Traduction]

tions du projet de loi sur la conduite avec facultés affaiblies et d'autres infractions connexes. D'après ce que j'ai pu constater, la principale question qui intéresse le Comité a été soulevée mardi dernier lorsque des représentants de l'Association du barreau canadien ont comparu devant lui. Ces personnes ont exposé ce qui est apparu à de nombreux membres du Comité comme une approche beaucoup plus simple. À leur avis, il serait préférable de régler la question de la fraude informatique en modifiant le Code criminel de manière à inclure le terme «renseignements» dans la définition du terme «biens». Ainsi, le vol de renseignements, qui n'est pas une chose tangible, pourrait être traité en vertu des articles ordinaires sur le vol, la fraude et les dommages volontaires.

Selon l'Association, il serait très difficile d'obtenir une condamnation en vertu des nouveaux articles proposés.

Qu'en pensez-vous?

**L'honorable M. Crosbie:** Regardons la question ensemble et voyons si c'est logique. Si ça ne l'est pas, nous la laisserons tomber. Si l'Association du barreau canadien dit vrai et que nous sommes dans l'erreur, nous admettrons nos torts et retiendrons leur solution.

J'ai demandé que l'on étudie la proposition de l'Association et voici la réponse que l'on m'a donnée, et qui me semble fort logique. Il faut tenir compte de deux aspects: le premier concerne l'intégrité physique et le caractère privé des systèmes et des données, l'autre est plus général: qu'entend-on par détournement de renseignements? Selon nous, l'Association du barreau canadien a mélangé ces deux aspects et, à cause de cela, ne voit pas les complexités des questions. Nous croyons qu'elle fait abstraction d'un grand nombre de distinctions conceptuelles importantes et ne reconnaît pas la nécessité d'établir un équilibre entre la protection et le libre mouvement des renseignements.

Comme je l'ai déjà mentionné, le Comité de la justice de la Chambre a longuement étudié la question en 1983 et a recommandé dans son rapport, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, que les deux questions soient examinées séparément. Il y a donc une étude sur cette question, et les honorables sénateurs qui ne l'ont pas encore fait voudront peut-être y jeter un coup d'oeil.

D'après le Comité, il faudrait régler la première question au moyen d'une mesure législative, autrement dit pour protéger les systèmes et les données; deuxièmement, nous devrions faire une étude fédérale-provinciale sur l'espionnage industriel et le détournement de renseignements commerciaux. Cette étude est en cours d'exécution.

Ils ont explicitement refusé que nous redéfinissions le terme «bien» de manière à y inclure les «renseignements». Ils étaient donc au courant de cette proposition. Ils estimaient, et je crois que nous partageons tous cet avis, que, pour des raisons d'intérêt public, il n'était pas souhaitable d'étendre la notion de la propriété exclusive ou de protection à tous les types de renseignements. Comme vous le savez, beaucoup de renseignements



[Text]

should belong in the public forum and that is why that whole area requires a special study.

In Bill C-18, we are merely addressing the first issue. The second issue is being studied federally and provincially, as I say. However, there is some overlap when you are dealing with the two issues because protecting the system also involves trying to prevent misappropriation of information from the system, and you therefore cannot avoid trespassing in both areas while dealing with these concerns.

The suggestion of the Canadian Bar Association would not address the problem of the interception of computer functions, nor does it recognize that there is a distinction between data and information, which we recognize in the bill. As an example, information cannot be destroyed. It is the representation of the information that can be destroyed. The data can be destroyed but the information itself cannot. In other words, information can exist independent of the form in which it is represented and that is one point, in our opinion, that their definition does not address.

In our efforts to deal with computer crime, we have been consulted by other countries and they seem to think we are on the right track. The current law of mischief would protect physical representations of information in the sense that it protects the ink and the paper. The proposed amendment would fill a loophole. It would extend that offence to intangible representations of information.

I do not know whether that answers adequately the questions raised. However, if there are other questions that I feel I cannot handle—which is likely—then I will ask our experts here to deal with them. However, it seems to me that we are in the course of studying the second half of this question. In the meantime, I think Canada needs some protection in the other aspect of the computer world.

**Senator Nurgitz:** Perhaps someone else would like to start off on that very subject.

**Senator Frith:** We have had some further briefings too, since the Bar Association appeared. One of the tests that we used was to try and figure out, for example, whether McLaughlin would have been convicted, assuming he had been charged under the section re-defined in the way that the Bar Association wanted, rather than as he was charged, namely dealing with telecommunications equipment or material. Then we considered whether he would have been convicted if he had been charged under the proposed amendment. I just had an opportunity to look at the results a few moments ago, and it looks as though there might have been some trouble convicting McLaughlin of simple theft, even with the re-defined section, although it is possible. However, as long as they had evidence that he was a party to computer abuse, he could have been convicted under your new section. I just wanted to put on the record the fact that that has changed some of the concerns that I had when we heard from the Canadian Bar Association.

We do not yet know what the situation will be as far as Stewart is concerned. Is it correct that the Court of Appeal

[Traduction]

devraient être rendus publics et c'est pourquoi cette question nécessite une étude spéciale.

Dans le projet de loi C-18, nous ne traitons que de la première question. La deuxième fait déjà l'objet d'une étude fédérale-provinciale. Toutefois, ces deux domaines se chevauchent dans une certaine mesure parce qu'en essayant de protéger le système, nous essayons également d'éviter le détournement de renseignements du système; par conséquent, on ne peut éviter d'empiéter sur ces deux domaines.

La proposition de l'Association du barreau canadien ne réglerait pas la question de l'interception des fonctions d'un ordinateur; elle ne reconnaît pas non plus la différence qui existe entre les termes données et renseignements, comme nous le faisons dans le projet de loi. Les renseignements, par exemple, ne peuvent être détruits. C'est plutôt leur mode de représentation qui peut l'être. Les données peuvent être détruites, mais non pas les renseignements. Autrement dit, les renseignements peuvent exister indépendamment de la forme sous laquelle ils se présentent. Il s'agit là d'un élément que leur définition, à notre avis, ne mentionne pas.

En ce qui concerne la fraude informatique, d'autres pays nous ont consultés et ils semblent croire que nous sommes sur la bonne voie. La disposition actuelle sur les méfaits protégerait les représentations physiques de renseignements en ce sens qu'elle protège ce qui est imprimé noir sur blanc. La modification proposée permettrait de corriger une lacune. Elle étendrait cette infraction aux représentations intangibles de renseignements.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à vos questions. Toutefois, s'il y a des questions auxquelles je ne peux répondre (ce qui est fort probable) je demanderai à nos spécialistes de le faire. En fait, j'ai l'impression que nous sommes en train d'étudier la deuxième partie de cette question. Je crois que le Canada a besoin d'une certaine protection dans le domaine informatique.

**Le sénateur Nurgitz:** On pourrait peut-être commencer la discussion sur ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Nous avons reçu d'autres mémoires depuis que l'Association du barreau a comparu. Nous avons essayé, par exemple, de déterminer si *McLaughlin* aurait été inculpé, en supposant qu'il ait été accusé en vertu de l'article reféini de la manière proposée par l'Association du barreau, plutôt qu'en vertu de l'article portant sur le matériel ou l'équipement de télécommunications comme cela a été le cas. Nous avons ensuite essayé de déterminer s'il aurait été condamné s'il avait été inculpé en vertu de la modification proposée. Je viens tout juste d'examiner les résultats de cette enquête et j'ai l'impression que nous aurions eu de la difficulté à condamner *McLaughlin* de simple vol, même avec le nouvel article, bien que cela soit possible. Toutefois, tant qu'ils avaient des preuves qu'il avait frauduleusement utilisé un ordinateur, il aurait pu être inculpé en vertu de votre nouvel article. Je voulais tout simplement vous signaler que cela a changé certaines des préoccupations que j'avais au moment d'entendre le témoignage de l'Association du barreau canadien.

Nous ne savons pas quelle sera la situation en ce qui concerne l'affaire *Stewart*. Est-il vrai que la décision de la Cour



[Text]

decision in Ontario that defined "information" is under appeal?

**Hon. Mr. Crosbie:** It is under appeal to the Supreme Court of Canada.

**Senator Frith:** The case of *Stewart* was discussed quite a bit during our hearings with the Canadian Bar Association but it is still dangling, to some extent. I just wanted to say that I was quite impressed with the representations that were made by the Canadian Bar Association but I am also impressed with this analysis that was made for us by Mr. Macdonald. It indicates that, indeed, there are some facts that we know about, or situations such as the *McLaughlin* situation, where it seems the prosecutor would be more likely to succeed under your clause 301(2) than perhaps under re-defined theft.

**Hon. Mr. Crosbie:** I think we must be ready in this area, which is a pretty esoteric one, for changes when they are needed. If it turns out that the law is inadequate, then we must be ready to amend it again.

**Senator Frith:** If I properly understood your representation, the government is really dividing this issue into two branches. The first is to protect or keep people out of computer systems; in other words, the integrity of the computer systems and then to look at the whole question of defining "information". Would that study that was recommended by the committee on the other side include such questions as information obtained from the government? Leaked reports and that sort of thing?

**Hon. Mr. Crosbie:** That would be a great advance. Erik Nielsen would be positively very affirmative towards this legislation, if that were the case.

**Senator Frith:** I thought, because of his well-known influence with the government, that that might be included. Referring now to branch two of your inquiry, is that included or are you just looking at intangibles?

**Hon. Mr. Crosbie:** I am going to ask Mr. Piragoff to deal with that questions but I will just invade his territory here to say that I am sure that that is one of the problems. In other words, whether it would be an offence or not to leak information. Would you deal with that, Mr. Piragoff?

**Mr. Donald Piragoff, Department of Justice:** The minister has indicated that there is no simple solution for complex problems. That applies in the second branch as well, in that there is not one solution for all types of information. That is because various types of information have different policy considerations. We are going to look at government information, such as cabinet confidences, and at other types of information held by government; then we can go into privacy information; then we can go into commercial information, the technological information. When we look at those different types of information, they are different public policy concerns. With commercial information there is a concern, on the one hand, to protect information so that investors will reap money from their

[Traduction]

d'appel de l'Ontario, dans laquelle on définissait le terme renseignements est en appel?

**L'honorable M. Crosbie:** Elle est en appel devant la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Frith:** Nous avons discuté longuement de l'affaire *Stewart* au cours de nos audiences avec l'Association du barreau canadien mais cette question n'est pas encore tout à fait réglée. Je voulais tout simplement dire que j'ai été fort impressionné par les exposés de l'Association du barreau canadien ainsi que par l'analyse effectuée par Mme Macdonald. Elle indique, en fait, que nous sommes au courant de certains faits, ou de situations comme l'affaire *McLaughlin*, où il semble que le procureur aurait plus de chance de réussir s'il invoquait votre paragraphe 301(2) plutôt qu'une nouvelle définition du terme «vol».

**L'honorable M. Crosbie:** Je crois qu'il faut se préparer à apporter les changements qui s'imposent dans ce domaine, qu'est plutôt ésoérique. Si la loi est inadéquate, nous devons la modifier à nouveau.

**Le sénateur Frith:** Si j'ai bien compris, le gouvernement divise la question en deux étapes. Il doit d'abord commencer par protéger les systèmes informatiques ou empêcher les gens d'y avoir accès; autrement dit, l'intégrité des systèmes informatiques, et ensuite s'attaquer à la question de la définition du terme «renseignements». Est-ce que l'étude recommandée par le comité de l'autre endroit aborde les questions comme celles des renseignements obtenus du gouvernement? Les rapports qui font l'objet d'une fuite, etc.?

**L'honorable M. Crosbie:** Ce serait un très grand pas en avant. Erik Nielsen serait fortement en faveur de cette mesure législative, si c'était le cas.

**Le sénateur Frith:** Je croyais, en raison de la très grande influence qu'il exerce au sein du gouvernement, que cette question serait peut-être incluse dans l'étude. En ce qui concerne le deuxième aspect de votre enquête, est-ce que les renseignements font partie de celle-ci ou considérez-vous seulement les éléments intangibles?

**L'honorable M. Crosbie:** Je demanderais à M. Piragoff de répondre à ces questions mais avant, je tiens tout simplement à dire qu'il s'agit-là d'un des problèmes que nous devons régler. Autrement dit, déterminer si la divulgation de renseignements constitue une infraction. Pourriez-vous répondre à cette question monsieur Piragoff?

**M. Donald Piragoff, ministère de la Justice:** Le ministre a indiqué qu'il n'y a aucune solution simple aux problèmes complexes. Cela s'applique également à la deuxième étape, en ce sens qu'il n'y a pas de solution unique. Les facteurs d'intérêt public sont fonction des divers types de renseignements. Nous allons étudier la question des renseignements du gouvernement, comme les documents confidentiels du Cabinet et autres types de renseignements détenus par le gouvernement; nous aborderons ensuite la question des renseignements personnels, celle des renseignements commerciaux et technologiques. Les préoccupations d'ordre public qui s'appliquent à tous ces types de renseignements sont différentes. Pour ce qui est des renseignements commerciaux, il faut essayer, d'une part, de protéger

[Text]

investment and it will create more information; it will not be used freely by others without paying some sort of royalty.

On the other hand, you want information to get out, because someone can always build a better mousetrap if they have information about how your system works. If that is the case, that will always help society. Those types of consideration may not exist when we are dealing with government confidences or other types of information, so the way the study is approaching it is that it is taking each type of information, looking at the public policy issues involved in each type and trying to find a solution, which means that the solution for commercial information may be different from the solution for government confidences or other types of privacy information that exist. For example, we have the Privacy Act and the Access to Information Act, which resolve certain public policy issues and create a solution as to how the government could protect information in its hands, yet provide access to certain people and still maintain some level of privacy and confidentiality from those people who are not entitled to it.

**Senator Frith:** Phase II really does deal with many aspects of the information. That is important in the context of our hearing this week also, because the impression that the CBA people had was that your Phase II, or Branch II, or whatever you want to call it, was limited to trade secrets. In fact, they used the words, "trade secrets," quite frequently. I know we had occasion to have an explanation of that, but it was not on the record, and I think you might want to tie that little point up. Am I right that it does include more than trade secrets?

**Mr. Piragoff:** The first step is looking at trade secrets and other types of commercial information. The study has not progressed to study other types at this point. It is still dealing with commercial.

**Senator Frith:** Does it intend to? Does it intend to go beyond trade secrets?

**Mr. Piragoff:** That is a mandate that will have to be given to us.

**Senator Nurgitz:** So it does not. That is the point.

**Senator Frith:** So CBA was right at this point.

**Mr. Piragoff:** CBA said that the study was dealing only with trade secrets. The study has gone beyond trade secrets to look at all types of commercial information, which would include information such as a bid, a competitor's bid on a product. It could include advertising bids or advertising ideas, where one company may come up with a great idea about how to sell a car.

**Senator Frith:** What do you need the additional mandate for, then, that you just referred to?

**Mr. Piragoff:** Because the policy issues are so different that it is easier to bite off a small piece to chew on at a time.

[Traduction]

les renseignements pour que les investisseurs tirent profit de leurs investissements, ce qui aura pour effet de créer d'autres renseignements; les gens ne pourront s'en servir librement sans payer de redevances.

D'autre part, vous voulez que les renseignements soient divulgués, parce qu'on peut toujours améliorer quelque chose avec les renseignements nécessaires. Dans ce cas-ci, c'est la société qui en bénéficiera. Ces considérations n'existent peut-être pas lorsqu'il est question de renseignements confidentiels du gouvernement ou autres. Dans l'étude, on essaie de prendre chaque type de renseignement, d'analyser les questions d'intérêt public qui s'y rattachent et de trouver une solution. Il se peut que la solution sur les renseignements commerciaux soit différente de celle qui a trait aux documents confidentiels du gouvernement ou autre documents personnels. Par exemple, nous avons la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information qui règlent certaines questions d'intérêt public et proposent une solution sur la façon dont le gouvernement peut protéger les renseignements dont il dispose tout en permettant à certaines personnes d'y avoir accès et en les protégeant, dans une certaine mesure, contre ceux qui n'y ont pas droit.

**Le sénateur Frith:** La Phase II traite en fait de nombreux aspects ayant trait aux renseignements. C'est important pour notre audience de cette semaine car l'Association du barreau canadien avait l'impression que la Phase II se limitait aux secrets de fabrication. En fait, ils utilisent cette expression très fréquemment. Je sais qu'on nous a expliqué ce qu'elle voulait dire, mais cela n'a pas été consigné au compte rendu et je crois que vous pourriez nous donner des précisions là-dessus. Ai-je raison de dire que cette question ne se limite pas tout simplement aux secrets de fabrication?

**M. Piragoff:** La première étape consiste à étudier la question des secrets de fabrication et d'autres types de renseignements commerciaux. Pour le moment, l'étude n'a pas progressé et on en est toujours aux renseignements commerciaux.

**Le sénateur Frith:** L'étude va-t-elle aller au-delà des secrets de fabrication?

**M. Piragoff:** C'est un mandat que nous devons obtenir.

**Le sénateur Nurgitz:** Donc elle ne va pas plus loin. Voilà où je voulais en venir.

**Le sénateur Frith:** L'Association du barreau canadien avait donc raison.

**M. Piragoff:** L'Association a dit que l'étude ne portait que sur les secrets de fabrication. Elle va plus loin et analyse tous les genres de renseignements commerciaux, dont les offres faites par un concurrent sur un produit. Elle pourrait également porter sur les offres ou les idées dans le domaine de la publicité, par exemple si une société peut trouver une façon générale de vendre une voiture.

**Le sénateur Frith:** Pourquoi avez-vous donc besoin de ce mandat supplémentaire auquel vous venez de faire allusion?

**M. Piragoff:** Parce que les questions d'intérêt sont tellement différentes qu'il est plus facile de procéder par étape.



[Text]

**Senator Frith:** That is fine, but you left an impression a moment ago, picked up by Senator Nurgitz, that you need a mandate to expand Phase II in some way. Do you?

**Mr. Piragoff:** It is a federal-provincial committee, and the committee was given a mandate first to deal with commercial information, and then, after a solution was reached on that, a decision was to be made as to what other types of information should then be looked at.

**Senator Frith:** But you just said you have gone beyond trade secrets.

**Mr. Piragoff:** To commercial information—trade secrets and commercial information. It is broader than the law now conceptualizes as being a trade secret.

**Senator Frith:** I guess the main thing I want to know is this. You were there when CBA was there. They left a little caveat in our minds that you were not really dealing with the kind of thing that Ms. Kingston brought up, that that is not a part of your Phase II.

**Mr. Piragoff:** If I recall her testimony correctly, she had restricted the study only to trade secrets, which essentially right now is considered to be technological information, chemical formulae, manufacturing processes.

**Senator Frith:** But she talked about another conceptual approach. Are you including that? In other words, if the answer to some of the things we heard from the CBA is that, in fact, as the minister has said, you have dealt with the first integrity of the computer system, and then you were going on to some of the other things that were their concerns, it is somewhat reassuring to us to know that the submissions they made are the subject of concern to you, and it is ongoing. That is all I really want to know. Every once in a while you give the impression that you are limited.

**Mr. Piragoff:** It is an ongoing process, except that what the federal-provincial committee is looking at right now are trade secrets and commercial information; it will then move on to other types of information which need protection.

**Senator Frith:** That is all I have on that point. I have another question, but not dealing with this matter.

**Senator Nurgitz:** This is probably a question for Mr. Mosley. If the point is that the owner is deprived temporarily, permanently or absolutely, as the code describes it, I am trying to put together in my head why this did not hit yesterday. This week we had the example of the taxpayers of the City of Ottawa. That is no great secret.

**Senator Frith:** Available to others, but in this case on a computer.

**Senator Nurgitz:** Yes, and so readily available. The taking of that information from, say, Revenue Canada does not deprive Revenue Canada of it at all. I have it then and they have it. How could it be theft under the conventional theft sections?

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Tout cela est bien intéressant, mais vous avez donné l'impression, il y a quelques instants, comme l'a relevé le sénateur Nurgitz, que vous avez besoin d'un mandat pour élargir de quelque façon que ce soit la phase II. Avez-vous besoin d'un tel mandat?

**M. Piragoff:** Il s'agit d'un comité fédéral-provincial et le comité a eu pour mandat d'étudier d'abord la question des renseignements commerciaux et, après avoir trouvé une solution, de décider quels sont les autres genres de renseignements qui devraient faire l'objet d'un examen.

**Le sénateur Frith:** Mais vous venez de dire que vous ne vous êtes pas limité aux secrets de fabrication.

**M. Piragoff:** Les renseignements commerciaux. Les secrets de fabrication et les renseignements commerciaux. C'est un concept beaucoup plus vaste que ce que prévoit la loi actuelle.

**Le sénateur Frith:** Je cherche surtout à tirer au clair le point suivant. Vous étiez là en même temps que l'Association du barreau canadien. Ils nous ont laissé entendre que vous ne suiviez pas vraiment les questions que Mme Kingston avait soulevées, que cela ne fait pas partie de votre phase II.

**M. Piragoff:** Si je ne m'abuse, elle a limité l'étude aux secrets de fabrication qui, à l'heure actuelle comprennent les renseignements technologiques, les formules chimiques et les procédés de fabrication.

**Le sénateur Frith:** Mais elle a parlé d'un autre concept. En tenez-vous compte? Autrement dit, si la réponse à certains des propos que nous avons entendus de l'Association du barreau canadien est que, en fait, comme le ministre l'a dit, vous avez d'abord abordé la question de l'intégrité du système informatique, et ensuite étudié d'autres questions qui les concernaient, il est rassurant pour nous de savoir que les mémoires qu'ils ont présentés portent sur une question qui vous intéresse et que le processus s'enchaîne. C'est tout ce que je cherche à savoir. Vous donnez parfois l'impression d'être limités par votre mandat.

**M. Piragoff:** C'est un processus continu, sauf que le comité fédéral-provincial étudie à l'heure actuelle la question des secrets de fabrication et des renseignements commerciaux; le comité se penchera par la suite sur d'autres genres de renseignements qu'il faut protéger.

**Le sénateur Frith:** C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet. J'ai une autre question à poser, mais elle ne porte pas là-dessus.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est probablement une question qui s'adresse à M. Mosley. Si le propriétaire est privé de façon temporaire, permanente ou absolue, comme le code décrit, je me demande pourquoi cela ne nous a pas frappé hier. Nous avons eu cette semaine, l'exemple des contribuables de la ville d'Ottawa. Ce n'est pas un grand secret.

**Le sénateur Frith:** Accessibles aux autres, mais dans ce cas-ci, sur ordinateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, et très facilement accessibles. Le fait d'obtenir ces renseignements, disons, de Revenu Canada ne prive aucunement ce dernier de ces mêmes renseignements. Nous les avons tous les deux. Comment peut-on qualifier cela d'un vol en vertu des articles sur les vols classiques?



[Text]

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** At present, with the interpretation in the Stewart case it would be theft only if the subject matter were found to be property. The Court of Appeal in the Stewart case was not prepared to say that any type of information was property, and they imposed certain limits to that.

**Senator Frith:** That had a confidential aspect.

**Mr. Mosley:** Exactly. If the information in question was available to anyone with a little bit of diligence, then I think it would be a moot point as to whether that test, as applied to Stewart, would operate.

**Senator Stanbury:** One of the problems that bothered me initially about the CBA presentation was that they seemed to feel that the definitions that we are able to put into the kind of legislation we are dealing with now are sort of frozen in time; in other words, if there were a jump in technology tomorrow, we would have to go back and change the legislation, and we all know that it takes some little time to change legislation. Then, if we could do it in a more general way, such as changing the definition of "property" et cetera, it would not be necessary for us to make these technical changes regularly to keep up with technology. Is there any easy answer to that objection?

**Mr. Mosley:** Perhaps I might attempt an answer to that. That is a concern that lawyers always have when they are looking at anything which attempts to define a point or a fact in a statute. The definitions in this bill define functions as opposed to the existing systems. The systems may evolve; the functions will remain virtually the same for an extended period of time. In addition to that, I think we have to have some confidence in the courts to apply some common sense. One illustration I would give is that the current business records provision in the Canada Evidence Act has been in that form for many years, but has been interpreted by the courts to apply to business records at present, which are to a great extent computer records. It was written with handwritten or typewritten records in mind, but the courts have been able to adapt its use to the modern era and to the use of computer systems and computer printouts. There are the two aspects, in response to your question. One is that the definitions are not fixed in terms of the current state-of-the-art of computer systems, and, secondly, the courts will apply a certain degree of flexibility in ensuring that Parliament's intent is carried out.

In addition to that, if it does become a problem down the road, although it takes time to prepare amendments, the department is constantly in touch with those in the field who see these things developing, and we would be aware if a problem were starting to develop and would be able to bring it to the attention of the minister for his further action.

**Senator Stanbury:** I was concerned that an attempt to broaden the definition of "property" had not been thought out in terms of all of its ramifications. We certainly were not in a position to think all of that out.

[Traduction]

**M. Richard Mosley, avocat général, Section de l'élaboration des politiques et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** A l'heure actuelle, dans l'affaire Stewart, l'infraction serait considérée comme un vol s'il était question de biens. La Cour d'appel dans l'affaire Stewart n'était pas prête à dire que les renseignements de tout genre correspondent à des biens et à imposer certaines limites à cet égard.

**Le sénateur Frith:** Qui étaient confidentiels.

**M. Mosley:** C'est exact. Si n'importe qui peut avoir accès à ces renseignements avec un minimum d'efforts, on peut se demander si cela serait valable pour l'affaire Stewart.

**Le sénateur Stanbury:** Une des questions qui, au départ, me préoccupait au sujet du mémoire de l'Association du barreau canadien est que l'Association avait l'impression que les définitions que nous mettons dans les mesures législatives de ce genre sont immuables. Autrement dit, si, demain, d'importants changements technologiques survenaient, il faudrait modifier la loi, et nous savons tous que cela ne se fait pas du jour au lendemain. Si nous pouvions le faire de façon plus générale, comme en changeant la définition du terme «bien», etc., il ne serait pas nécessaire d'apporter des changements techniques de ce genre pour suivre l'évolution technologique. Y a-t-il une réponse simple à cette objection?

**M. Mosley:** Je pourrais peut-être essayer de répondre à cette question. C'est un élément qui inquiète toujours les avocats lorsqu'ils examinent des documents qui tentent de définir un point ou un fait de droit. Les définitions dans ce projet de loi définissent les fonctions par opposition aux systèmes existants. Les systèmes peuvent évoluer tandis que les fonctions demeureraient pratiquement les mêmes pendant un certain temps. De plus, je crois qu'il faut faire confiance, dans une certaine mesure, aux tribunaux pour faire preuve d'un peu de bon sens. Je pourrais vous citer, à titre d'exemple, le fait que les dispositions de la Loi sur la preuve au Canada ayant trait aux pièces commerciales sont restées les mêmes pendant de nombreuses années; toutefois, d'après les tribunaux, ces dispositions s'appliquent aux pièces actuelles qui sont, en grande partie, des dossiers informatisés. Cette loi, lorsqu'elle a été rédigée, s'appliquait aux dossiers manuscrits ou dactylographiés, mais les tribunaux ont trouvé le moyen de les adapter à l'ère moderne et de les appliquer aux systèmes et aux imprimés d'ordinateurs. Votre question comporte deux aspects. Le premier est que les définitions ne sont pas immuables en ce qui concerne le système informatisé perfectionné et, deuxièmement, les tribunaux font preuve d'une certaine souplesse pour faire en sorte que l'objectif du Parlement soit atteint.

En outre, si cela devait poser un problème, et bien qu'il faille du temps pour préparer des modifications, le ministère est toujours en contact avec ceux qui voient la situation évoluer; nous serions mis au courant si un problème commençait à se développer et nous porterions l'affaire à l'attention du ministre qui prendrait les mesures nécessaires.

**Le sénateur Stanbury:** J'étais inquiet parce que je croyais qu'on essaierait d'élargir la portée de la définition de «bien» sans avoir pesé toutes les conséquences que cela pourrait avoir. Nous n'étions assurément pas en position de le faire.

*[Text]*

Mr. Piragoff was kind enough to give us some good examples of the ramifications of a broad definition which would be difficult for society to deal with or to accept at the present time. I wonder whether we should not have placed on the record examples in addition to those he has already given us. The problem is that, if the definition is too specific, there are objections in terms of trying to be sure that the important elements are covered. However, if the definition is too broad, it may cover things it was never intended to cover. That seemed to impress me, at the time, as one of the big problems inherent in their presentation.

Perhaps Mr. Piragoff could explain the matter a little further, for purposes of our record.

**Mr. Piragoff:** I will give a few examples, the first of which was raised by the CBA. They thought the redefinition of property to include information would be beneficial, and this has to do with the offence of possession of stolen property. They indicated that it would be a very good measure because people who have the information in their hands could then be charged.

The problem with that is twofold. First, unlike tangible goods, information does not have to be possessed in the form of paper. It can be possessed in the mind. One can be possessed of information as opposed to something physical, like a book. People can memorize information. That then raises a problem because the offence is defined in terms of everyone who knowingly possesses the information, knowing that it is stolen information. It would not matter whether, at the time it was received, the person receiving it was ignorant of its character. What is important, in this case, is what a person does after learning of its character—after realizing that it is stolen.

There is no problem in that regard if we are dealing with physical objects such as television sets or tires because, at the moment a person learns that the tires he has in his car were stolen, he has a choice. He can call the police and inform them that he has stolen tires and wants to get rid of them, that he does not want to be a criminal, or he can decide to keep the tires and to commit the offence of possession of stolen goods.

However, when a person has information in his head and subsequently discovers that it is stolen, that someone gave him this information and he did not realize at the time that it was stolen, he does not have the option to get rid of it. He cannot lobotomize himself; he is stuck with this information.

On a practical level, that can be very serious. Imagine a situation where a businessman buys some information from another business. Suppose that it is a technologically sensitive business and that this sort of information does not flow too freely from one company to another. Suppose that there are a lot of secrets in this particular industry. Suppose that the company purchases equipment on the basis of that information, that it retools its manufacturing process, hires new employees and invests thousands or hundreds of thousands of dollars. Suppose, finally, that two or three years down the line, all of a sudden the businessman discovers that the information he

*[Traduction]*

M. Piragoff a eu la gentillesse de nous donner certains exemples des conséquences qu'entraînerait l'élargissement de la définition et que la société aurait du mal à accepter à l'heure actuelle. Je me demande si nous n'aurions pas dû consigner, au compte rendu, d'autres exemples en plus de ceux qu'il nous a déjà donnés. Si la définition est trop précise, on voudra s'assurer que tous les éléments importants y sont inclus et cela peut poser des problèmes. Toutefois, si la définition est trop vaste, il se peut qu'elle s'applique à des choses qui n'étaient pas prévues. J'avais l'impression à ce moment-là qu'il s'agissait là d'un des plus grands problèmes que faisait ressortir leur exposé.

M. Piragoff pourrait peut-être nous donner d'autres explications à ce sujet, aux fins du compte rendu.

**M. Piragoff:** Je vous donnerai quelques exemples, le premier étant celui soulevé par l'Association du barreau canadien. Elle croyait qu'il serait avantageux de redéfinir le terme «bien» de façon à y inclure les renseignements. Elle pensait alors à l'infraction sur la possession de biens volés. Cette mesure, à son avis, était efficace parce que ceux possédant les renseignements pouvaient alors être accusés.

Ce problème a deux volets. Premièrement, à l'encontre des biens tangibles, il n'est pas nécessaire que les renseignements soient inscrits sur papier. Ils peuvent l'être dans l'esprit. On peut posséder des renseignements comme on peut posséder quelque chose de tangible, comme un livre. Les gens peuvent retenir des renseignements. Cela pose un problème parce que l'infraction s'applique à quiconque possède sciemment des renseignements, tout en sachant qu'il s'agit de renseignements volés. Ce qui importe, ce n'est pas que la personne ne soit pas au courant du fait qu'il s'agit de renseignements volés au moment de les recevoir, mais plutôt ce qu'elle en fait après avoir appris qu'il s'agit de renseignements volés.

Ce problème ne se pose pas dans le cas d'objets physiques, comme les téléviseurs ou les pneus, parce que, au moment d'apprendre que les pneus qu'elle transporte dans sa voiture sont volés, la personne a un choix. Elle peut appeler la police et l'informer qu'elle se trouve en possession de pneus volés et qu'elle veut s'en débarrasser, qu'elle ne veut pas être jugée comme un criminel, ou elle peut décider de garder les pneus et commettre l'infraction d'être en possession de biens volés.

Toutefois, si une personne prend connaissance de certains renseignements et apprend par la suite qu'il s'agit de renseignements volés, chose qu'elle ne savait pas, elle n'a pas le choix de s'en débarrasser. Elle ne peut s'auto-lobotomiser; elle est coincée.

Cela peut être très grave du point de vue pratique. Imaginez qu'un homme d'affaires achète des renseignements d'une autre entreprise. Supposons qu'il s'agisse de renseignements technologiques très importants et que ces renseignements ne s'échangent pas facilement entre sociétés. Supposons que cette industrie particulière possède beaucoup de secrets, qu'elle achète du matériel en se fondant sur ces renseignements, qu'elle modifie ses techniques de fabrication, qu'elle engage de nouveaux employés et qu'elle investisse des milliers ou des centaines de milliers de dollars pour le faire. Supposons, enfin, que deux ou trois ans plus tard, l'homme d'affaires découvre subitement



[Text]

received is stolen information. He would then be in possession of stolen property, and every day he used that information, he would be in possession of stolen property. This question arises: What is that individual supposed to do? Is he supposed to cease his business, close down the factory and fire his employees?

The second aspect of the section dealing with commercial information is that the law must provide a balance between, on the one hand, the creation of information and, on the other, the flow of information. One of the best examples is the question of employee mobility, that the law must keep a balance whereby employees are able to move from company to company. Employees develop ideas for companies, but there comes a point in time where they want to leave—honestly or dishonestly—and go to a different employer. Are the ideas that such an employee created for the original employer only? Do they all belong to the employer such that, if the employee takes them with him—and I do not mean physically, I mean in his head—to the new company, is he committing conversion every time he uses that information? If the original employer forbids him to use anything he learned on the job when he leaves it, is he committing conversion?

Clearly, there are fine lines to be drawn in terms of definition. There may be some types of information which clearly constitute trade secrets, such as the formula for Coca-Cola. However, there may be some types of ideas which the individual developed which are really more an enhancement of his personal knowledge and skill as a scientist and which would be difficult to forbid him to use.

Another example would be that of a person working for a company, which company performs studies on the profitability of certain markets. Let us say that the company decides that a particular market is not profitable. Suppose that the employee goes to another company, and his new company has the idea to invest in that same market. What is the employee supposed to do? Is he supposed to sit quietly by and let his new employer invest thousands of dollars in a new market when he knows full well that there is no money there? Clearly, he may not say where he got the information, but he will probably say something to the effect that the market is not really very sound.

If that sort of information is defined as property, then the original owner could assert that it was his property. In that event, if the information were used without the original owner's consent, the employee would be committing conversion—he would dishonestly and without colour of right be using or taking that information.

Those, therefore, are balances which the law has to address. On the one hand, the owners can be protected but, on the other hand, there are some uses which society deems beneficial.

**Senator Stanbury:** Those ramifications and considerations are the subject of the new study?

**Mr. Piragoff:** That is correct.

**Senator Stanbury:** Thank you. You have clarified matters a good deal.

[Traduction]

que les renseignements qu'il a reçus ont été volés. Il serait donc alors en possession de biens volés et ce tous les jours où il les utilise. On peut donc se poser la question suivante: Que doit-il faire? Mettre fin à ses activités, fermer l'usine et renvoyer ses employés?

Le deuxième aspect de l'article portant sur les renseignements commerciaux est que la loi doit trouver le juste milieu entre, d'une part, la création de renseignements et, d'autre part, le flux de ceux-ci. Le meilleur exemple qu'on peut citer est la question de la mobilité des employés. La loi doit maintenir un équilibre et permettre aux employés de passer d'une société à une autre. Les employés sont chargés de trouver des idées pour les sociétés. Toutefois, à un moment donné, ils veulent quitter une entreprise (pour des raisons honnêtes ou malhonnêtes) et travailler pour un autre employeur. Les idées créées par cet employé appartiennent-elles uniquement à l'employeur original? Appartiennent-elles toutes à l'employeur de sorte que, si l'employé les emporte avec lui (et je ne veux pas dire physiquement) mais plutôt dans son cerveau il est coupable de détournement chaque fois qu'il utilise ces renseignements? Si l'employeur original lui interdit d'utiliser les connaissances qu'il a acquises en cours d'emploi, est-il coupable de détournement?

Il faut savoir où fixer les limites de la définition. Certains renseignements constituent des secrets de fabrication, comme la formule pour fabriquer le Coca-cola. Toutefois, il existe des renseignements qu'une personne a acquis et qui constituent beaucoup plus une amélioration de ses connaissances et compétences personnelles, comme dans le cas d'un scientifique, de sorte qu'il serait difficile de lui interdire de les utiliser.

On peut également citer le cas d'une personne qui travaille pour une société chargée d'effectuer des études sur la rentabilité de certains marchés. Disons que la société décide qu'un marché particulier n'est pas rentable. Supposons que l'employé change de société et que son nouvel employeur ait l'intention d'investir dans ce même marché. Qu'est-ce que l'employé doit faire? Doit-il rester passif et laisser son nouveau employeur investir des milliers de dollars dans un nouveau marché alors qu'il sait très bien que celui-ci n'est pas rentable? De toute évidence, il ne dévoilera peut-être pas sa source mais il dira sans doute que le marché n'est pas très solide.

Si ce genre de renseignements constitue un bien, le propriétaire original pourrait donc soutenir que ces renseignements lui appartiennent. Dans ce cas, si les renseignements ont été utilisés sans le consentement du propriétaire original, l'employé serait coupable de détournement, il perdrait ou utiliserait malhonnêtement et sans apparence ces renseignements.

Voilà donc les questions pour lesquelles la loi doit trouver un juste milieu. D'une part, les propriétaires peuvent être protégés mais, d'autre part, ces renseignements peuvent servir à des fins que la société juge utiles.

**Le sénateur Stanbury:** Ces conséquences font l'objet de la nouvelle étude?

**M. Piragoff:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Merci. vous avez bien clarifié la situation.



*[Text]*

**The Chairman:** I understand, Mr. Piragoff, that there is now a case before the courts which is not unlike the second example you have cited. It will be interesting to see what sort of decision is reached.

I should like to put a question on this particular area. Another representation made by one of the members of the CBA group was to the effect that, if data were not included in the general definition of "property," then the section in the Criminal Code dealing with restitution could not be employed. Of course, this person saw that as an objection. Do you feel that, where information from a computer is stolen and obviously has great commercial value, and where restitution might be a plausible answer, the Criminal Code could be amended in such a way as to make restitution in the future?

**Mr. Piragoff:** The restitution provisions only apply to property, at this point, and not to information. On the other hand, as I indicated previously, there are some areas where it is impossible to make restitution. I cannot have restitution for what comes out of my head, which means that, perhaps, there are other remedies which are more important.

**The Chairman:** Is that true in a case where there is a definable commercial value that can be attributed to that information?

**Mr. Piragoff:** That leads into this second branch, as Senator Frith indicated, which is the question of looking at the misappropriation of information and the remedies available. The study is also examining what remedies are available.

In some cases, restitution is given where the information has been reduced to a physical form. In other cases, however, a person may not want restitution. It may be more advantageous for such a person to receive an accounting of profits or royalties. He may wish to allow the other business to use the information and make the product, as long as he receives a royalty and can make some profit. The Criminal Code does not deal with that.

The study is looking at remedies, and that is why it is both a federal and a provincial study. The provincial people are looking at the civil remedies which would permit such things as the counting of profits or royalties to be ordered by the court in order that there be a just and equitable solution to the type of problem you have raised.

**The Chairman:** That appears to make sense.

**Senator Bosa:** My question is for the minister. I want to preface my question by saying that I am not a lawyer. Some people hold the view that it is a good thing to have non-lawyers on this committee as we provide the common sense. Let me say, as well, that English is not my first language. If I do not couch my question in the legal terminology that the minister is used to, I hope that he will be generous in trying to understand the intent of the question.

There is a report in the media today that the Supreme Court of Canada has said that a certificate of analysis obtained without having informed the individual suspected of being impaired is non-admissible. The Supreme Court did not go beyond that in terms of what would happen if the breathalyzer test is not

*[Traduction]*

**La présidente:** J'ai appris, Monsieur Piragoff, que les tribunaux ont été saisis d'une affaire qui se rapproche du deuxième exemple que vous avez cité. Il serait intéressant de connaître leur décision à ce sujet.

Je voudrais vous poser une question sur ce point précis. Un des membres de l'Association du barreau canadien a déclaré que si les données n'étaient pas incluses dans la définition du terme « bien », l'article du Code criminel portant sur la restitution des biens ne pourrait être appliqué. Évidemment, il s'agissait, pour cette personne, d'une objection. Croyez-vous que, dans les cas où des renseignements d'une valeur commerciale sont volés, et où la restitution peut-être une solution plausible, le Code criminel pourrait être modifié de manière à favoriser la restitution dans les années à venir?

**M. Piragoff:** Les dispositions relatives à la restitution ne s'appliquent qu'aux biens et non pas aux renseignements. D'autre part, comme je l'ai indiqué plus tôt, il y a des domaines où la restitution est impossible. On ne peut me rendre ce qui me sort de l'esprit; il y a peut-être d'autres solutions plus importantes.

**La présidente:** Cela s'applique-t-il au cas où les renseignements ont une valeur commerciale définissable?

**M. Piragoff:** Cela m'amène à la deuxième partie de la question, comme le sénateur Frith l'a indiqué, et qui a trait à l'espionnage industriel et les solutions disponibles pour remédier à ce problème. L'étude se penche également là-dessus.

Dans certains cas, la restitution est possible si les renseignements ont été réduits à une forme physique. Toutefois, il se peut qu'une personne ne veuille pas qu'on lui restitue ces biens. Il se peut qu'il soit plus avantageux pour elle de recevoir des profits ou des redevances. Il se peut qu'elle permette à d'autres entreprises d'utiliser les renseignements et de créer le produit, tant qu'elle touche des redevances et réalise des profits. Le Code criminel n'aborde pas cette question.

L'étude tente de trouver des solutions à ce problème et c'est pourquoi le fédéral et le provincial y participent. Les provinces examinent les moyens existant au niveau du droit civil et qui permettraient aux tribunaux de calculer les profits ou redevances recueillis pour pouvoir trouver une solution juste et équitable au problème que vous avez soulevé.

**La présidente:** Cela me paraît logique.

**Le sénateur Bosa:** Ma question s'adresse au ministre. Je veux tout d'abord dire que je ne suis pas juriste. Certaines personnes estiment qu'il est bon d'avoir au sein de ce comité des personnes qui ne sont pas spécialisées en droit, puisque nous sommes chargés d'utiliser notre sens commun. Je veux également dire que l'anglais n'est pas ma langue maternelle. Je n'emploierai donc pas les termes juridiques auxquels le ministre est habitué. J'espère qu'il essaiera de comprendre le but de ma question.

Les media ont rapporté aujourd'hui que la Cour suprême du Canada avait déclaré qu'un certificat d'analyse obtenu sans avoir informé la personne qu'elle était soupçonnée d'être en état d'ébriété, n'est pas admissible. La Cour suprême n'a pas expliqué ce qui arriverait si l'alcootest n'était pas effectué dans

[Text]

taken within the two-hour time limit. What happens where legal counsel cannot be contacted within the two-hour time limit?

**Hon. Mr. Crosbie:** The Supreme Court has held in the Therens case that anyone of whom a breath test is requested has to be informed that they have the right to first consult with a lawyer. The corollary of that is that, by the time all is said and done, it may be impossible to take a breath sample.

Let me ask Mr. Mosley to give his opinion as to how this might affect the apprehension of impaired drivers.

**Mr. Mosley:** It would depend to a great extent on the overall evidence of impairment that is available. In many cases, the police, in addition to having the results of a breathalyzer test, will have eyewitness observations of the driving ability of the suspected person, as well as their own observations of that individual upon making the arrest. All of these things may support the proceeding with a charge of impaired driving.

The problem that the Therens case presents may not in fact therefore be as pronounced as some of the media reports would suggest. If the only evidence upon which the prosecution is relying is the actual breath analysis, then it may present some difficulties, though not, we think, to a great extent, because most police departments have been following the practice of giving the warning to the suspect as soon as practicable following apprehension. That has certainly been the practice in Ontario.

So, that will only be a problem in those jurisdictions where the police department has not followed that practice. We have no idea as to the number of cases that may be affected by that decision. I would not be unduly alarmed as to its effect. It conforms, of course, to the Charter, both in letter and in spirit, in ensuring that a suspected impaired driver has the benefit of legal counsel and that the individual shall be aware of that right to legal counsel.

**Hon. Mr. Crosbie:** That could be satisfied simply by giving the accused person the right to place a telephone call. The accused could be brought into the station and allowed to place a telephone call to his lawyer from the station. I do not believe we would have to actually meet with the lawyer in person.

**Mr. Mosley:** The question is left open as to how extensive an effort must be to locate a lawyer. If the lawyer of choice is not immediately available, that may present some problems. What is a question that the courts will have to address.

If in fact the efforts to reach counsel extend beyond the two-hour limit, the blood alcohol level at the time of the alleged offence will not be available to the prosecution.

If the evidence is otherwise admissible without that pre-emption, it may be possible to introduce expert evidence to extrapolate the findings from the breath analysis back to the point in time at which the individual was driving.

[Traduction]

un délai de deux heures. Qu'arrive-t-il si cette personne ne peut communiquer avec un avocat dans ce délai de deux heures?

**L'honorable M. Crosbie:** La Cour suprême a statué, dans l'affaire Therens, que toute personne tenue de subir un alcootest doit être informée qu'elle a d'abord le droit de consulter un avocat. Toutefois, une fois les procédures d'usage terminées, il se peut qu'il soit impossible d'effectuer ce test.

Je demanderais à Monsieur Mosley de nous dire comment cette décision peut influencer sur l'arrestation des conducteurs en état d'ébriété.

**M. Mosley:** Cela dépend en grande partie des preuves générales démontrant que le conducteur est en état d'ébriété. Dans de nombreux cas, la police, en plus des résultats de l'alcootest, peut se fonder sur les témoignages recueillis au sujet de l'aptitude à conduire de la personne soupçonnée, ainsi que sur ses propres observations au cours de l'arrestation. Tous ces facteurs peuvent être suffisants pour tenter des poursuites contre une personne arrêtée pour conduite avec facultés affaiblies.

En ce qui concerne l'affaire Therens, le problème pourrait ne pas être aussi grave que certains articles des médias le laissent croire. Si l'unique élément de preuve sur lequel la partie plaignante se fonde est l'échantillon d'haleine prélevé, nous pourrions alors nous heurter à certaines difficultés, qui seraient cependant peu nombreuses, à notre avis, parce que la plupart des services de police respectent la pratique qui consiste à informer le contrevenant de ses droits dès qu'ils le peuvent après l'arrestation. C'est certes ce que font les policiers ontariens.

Par conséquent, il y aura un problème seulement dans les provinces ou les territoires où les policiers ne procèdent pas ainsi. Nous n'avons aucune idée du nombre de causes qui pourraient être touchées par cette décision. Je ne m'inquiéterais pas outre mesure de ses répercussions. Elle est évidemment conforme à l'esprit et à la lettre de la Charte, puisqu'elle confirme qu'un conducteur soupçonné de conduite avec facultés affaiblies peut faire appel à un avocat et doit être informé qu'il a le droit de le faire.

**L'honorable M. Crosbie:** Cette formalité pourrait être accomplie simplement en autorisant l'accusé à faire un appel téléphonique. Celui-ci pourrait être amené au poste de police d'où il pourrait téléphoner à son avocat. Selon moi, il ne serait pas nécessaire qu'il rencontre son avocat.

**M. Mosley:** La question n'est pas tranchée en ce qui concerne l'ampleur des efforts qui doivent être déployés pour trouver un avocat. Si l'avocat choisi par l'accusé n'est pas libre immédiatement, qu'arrive-t-il? C'est une question que les tribunaux devront trancher.

S'il faut plus de deux heures pour trouver un avocat, la partie plaignante ne pourra présenter comme élément de preuve l'alcoolémie du contrevenant au moment de la présumée infraction.

Si les éléments de preuve sont recevables sans cette pré-emption, il pourrait être possible de faire comparaître des spécialistes qui, à partir des résultats de l'échantillon d'haleine



[Text]

The short answer to the question is that there is more than one way to skin a cat.

**Senator Bosa:** But is it likely that this will result in a further amendment to the legislation?

**Hon. Mr. Crosbie:** I do not think an amendment will get around the problem, if I can call it that. One is on dangerous ground when one calls something that the Charter of Rights requires a problem. You are in bad odour because of the sanctity of the Charter of Rights.

If what we do is contrary to the Charter, it would be found to be ineffective.

Am I right, Mr. Mosley? If I am wrong, don't hesitate to tell me so—though I know it is very seldom that I am wrong.

**Mr. Mosley:** No, you are quite right, minister—as usual.

**The Chairman:** Senator Frith, do you have a question on another aspect of the bill?

**Senator Frith:** Yes. You are well aware, minister, that your efforts in respect of the offence of impaired driving are receiving very wide support. I should like to touch upon two other sensitive areas, the first of which is the matter of extending the provisions of clauses 5 and 6 of the bill to war criminals.

We have had representations on that subject, and I have been told the position of the government—and I think this is supported by what one reads in *Hansard*—is that it does not want to deal with that subject until the Deschênes Commission has reported. I am leaving aside for the moment the question of whether such an amendment would be in order. Just dealing with the non-procedural position of the government, it is that it does not want to deal with that aspect until the Deschênes Commission has made its report.

We do not have anything to that effect on our record, so perhaps it is something you could speak to at this point. As well, I would ask you to give us some indication as to whether or not the government still has an open mind on such an extension.

**Hon. Mr. Crosbie:** The government is aware of the problem in respect of war criminals. It is for that reason that we appointed the Deschênes Commission. It would seem to me to be sublimely ridiculous to amend the proposed amendments to the Criminal Code now—amendments which have nothing to do with the subject of war criminals whatsoever—without waiting for the report.

We are aware of the war criminals problem. It is a problem that we have had now for 40 years, and one that has gone unsolved for the last 40 years. We have now appointed a commission to deal with it, and certainly we should wait until we have the report of that commission before we try to deal with the problem.

The terms of reference of the Deschênes Commission are as follows:

—conduct such investigations regarding alleged war criminals in Canada, including whether any such persons

[Traduction]

analysé, pourraient, par déduction, déterminer l'alcoolémie de l'accusé au moment de son arrestation.

En bref, il y a plus d'une façon de tuer un chat.

**Le sénateur Bosa:** Mais faudra-t-il modifier le projet de loi?

**L'honorable M. Crosbie:** Je ne crois pas qu'un amendement nous permette de contourner le problème, si je puis dire. L'on s'aventure sur un terrain dangereux quand on affirme qu'une exigence de la Charte des droits constitue un problème. Vous êtes mal vu à cause de l'inviolabilité de la Charte des droits.

Si ce que nous faisons est contraire à la Charte, ce serait jugé inefficace.

Ai-je raison, Monsieur Mosley? Si j'ai tort, n'hésitez pas à me le dire mais je me trompe très rarement.

**M. Mosley:** Non, vous avez tout à fait raison, Monsieur le ministre, comme d'habitude.

**La présidente:** Sénateur Frith, avez-vous des questions sur d'autres aspects du projet de loi?

**Le sénateur Frith:** Oui. Vous savez fort bien, Monsieur le ministre, que vos efforts pour sévir contre les conducteurs en état d'ébriété sont très favorablement accueillis par la population. J'aimerais aborder deux autres questions délicates, la première étant l'élargissement de la portée des articles 5 et 6 du projet de loi afin qu'ils s'appliquent aux criminels de guerre.

Nous avons entendu des témoignages à ce sujet, et on m'a confié que le gouvernement veut attendre le dépôt du rapport de la Commission Deschênes avant d'examiner la question, je crois que mon affirmation est étayée par ce qu'on peut lire dans le Journal des débats. Je laisse de côté pour l'instant la question de recevabilité d'un tel amendement. Sur le simple plan de la procédure, le gouvernement ne veut pas étudier cette question avant que la Commission Deschênes ne dépose son rapport.

Nous ne savons rien à ce sujet. Peut-être pourriez-vous nous en toucher quelques mots maintenant. J'aimerais également que vous nous disiez si le gouvernement est encore favorable à un tel élargissement.

**L'honorable M. Crosbie:** Le gouvernement est conscient du problème des criminels de guerre. C'est pour cette raison qu'il a créé la Commission Deschênes. Il serait tout à fait impensable que je modifie maintenant les dispositions du projet de loi modifiant le Code criminel (lesquelles n'ont rien à voir avec la question des criminels de guerre) avant le dépôt du rapport.

Nous sommes conscients du problème des criminels de guerre, qui se pose depuis 40 ans déjà et qui demeure entier. Nous avons nommé une commission chargée d'étudier la question et nous attendrons d'avoir reçu son rapport avant d'agir.

Le mandat de Monsieur le juge Deschênes est libellé ainsi:

... procéder à toutes enquêtes qu'il estime nécessaires sur les présumés criminels de guerre au Canada, et notam-



[Text]

are now resident in Canada and when and how they obtained entry to Canada, as in the opinion of the Commissioner are necessary in order to enable him to report to the Governor in Council his recommendations and advice relating to what further action might be taken in Canada to bring to justice such alleged war criminals who might be residing within Canada including recommendations as to what legal means are now available to bring to justice any such persons in Canada or whether and what legislation might be adopted by the Parliament of Canada to ensure that war criminals are brought to justice and made to answer for their crimes.

So, exactly what this commission is being asked to report upon, certain people are now asking us to do. What would be the point in having Mr. Justice Deschênes conduct a commission of inquiry with a view to recommending to the government what legal means are now available and what legislation might be adopted to deal with the problem of war criminals if we were to proceed along those lines without his report?

The government does not wish to deal with this matter legislatively at the present time. It would be entirely premature to do so. We have demonstrated that. We have voted against such suggested amendments in the House of Commons Justice Committee, as well as in the House of Commons—amendments moved by people exhibiting what can only be described as a large dose of hypocrisy. Our position has not changed. If Mr. Justice Deschênes, having considered this whole area in his commission, reaches the conclusion that there is effective legislation that we can adopt that will assist in this area, then we will be pleased to present it to the house next year. He has been asked to report by the end of 1985. We are not just dodging the issue or attempting to poke it away or hide it. But that is our position. In my view, it would be an insult to Mr. Justice Deschênes for us to ignore the fact that we have appointed him to deal with this matter and to recommend on it, and then bring in our own amendments while he is pursuing his task.

As to whether some of these amendments are proper, there are other views on that. I have here page after page showing where during the last administration Mr. Chrétien opposed retroactive legislation in this area. I will not go into all of that now. However, there is concern about that aspect. So I want to see whether Mr. Justice Deschênes finds whether there are likely to be war criminals in Canada, and see what he recommends to be the most effective way of dealing with them. At the moment, certainly, the legal means that we have are not very effective.

**The Chairman:** Did you have another point to raise, Senator Frith?

**Senator Frith:** I was going to ask another question, but I will leave the floor to someone else.

**The Chairman:** If there are no further questions, then I thank you, Mr. Minister, on behalf of the committee. I thank you for taking the time to appear here today. You have certainly clarified some of the issues that have been raised.

[Traduction]

ment de rechercher si des présumés criminels de guerre résident actuellement au Canada et, le cas échéant, de déterminer quand et comment ceux-ci y sont entrés, afin d'être en mesure de présenter au Gouverneur en conseil des suggestions et recommandations sur les dispositions à prendre au Canada pour traduire en justice les criminels de guerre pouvant y résider, et de préciser les mécanismes juridiques existants qui pourraient être utilisés à cette fin ou, par défaut, ceux qu'il y aurait lieu pour le Parlement canadien d'instituer par voie législative.

Certaines personnes nous demandent maintenant de faire exactement ce pour quoi la Commission a été mandatée. À quoi cela servirait-il de charger M. le juge Deschênes de diriger une commission d'enquête créée pour recommander au gouvernement des moyens juridiques et des mesures législatives propres à favoriser le règlement du problème des criminels de guerre, si nous prenions des dispositions dans ce sens sans avoir lu son rapport?

Le gouvernement ne veut prendre aucune mesure législative à ce sujet pour l'instant. Il serait prématuré de le faire. Nous l'avons montré. Nous avons voté contre des amendements en ce sens proposés par le comité de la justice de la Chambre, ainsi que par la Chambre c'est-à-dire contre des amendements proposés par des personnes qui font preuve d'une forte dose d'hypocrisie. Nous n'avons pas changé d'avis. Si M. Le juge Deschênes et les membres de la commission en arrivent à la conclusion que le gouvernement peut adopter une loi qui serait utile à cet égard, nous serons heureux de la déposer à la Chambre l'an prochain. Nous avons demandé à M. le juge de présenter son rapport à la fin de 1985. Nous ne nous contentons pas d'esquiver la question, ni ne tentons de nous dérober à nos responsabilités. C'est ce que nous avons décidé. À mon avis, ce serait faire affront à M. Le juge Deschênes que de ne pas tenir compte du fait qu'il a été nommé pour étudier la question et faire des recommandations à ce sujet, et de proposer nos propres modifications pendant qu'il poursuit ses travaux.

En ce qui concerne la recevabilité de ces amendements, il y a d'autres opinions à ce sujet. J'ai devant moi un document montrant page après page comment le gouvernement précédent (en l'occurrence M. Chrétien) s'opposait à l'adoption d'un projet de loi rétroactif à cet égard. Je n'entrerai pas dans les détails maintenant. Toutefois, cette question inquiète. C'est pourquoi je veux savoir quelles seront les conclusions de M. le juge Deschênes et prendre connaissance des moyens qu'il juge les plus appropriés pour régler la question. Pour l'instant, les outils juridiques dont nous disposons ne sont pas très efficaces.

**La présidente:** Vous aviez une autre question, sénateur Frith?

**Le sénateur Frith:** Oui, mais je vais laisser la parole à quelqu'un d'autre.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier, Monsieur le ministre, au nom des membres du comité. Je vous remercie d'avoir bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui. Vous avez clarifié certaines questions qui avaient été soulevées.

[Text]

**Hon. Mr. Crosbie:** Madam Chairman, we have quite a legislative program and we hope to keep your committee quite busy in the next couple of years, both in the area of criminal law and that dealing with the offshore. We will have a bill in the house before the end of June to define Canadian law in connection with the offshore. That should be an interesting area. I hope soon to have amendments to the Judges Act, possibly before the end of June, if we can get the house to deal with them, concerning the position of judges and the question of salaries and emoluments of judges. There is a bill dealing with prostitution. As you know, those are two of the oldest professions in the world, namely, the judicial and the other. I am not sure whether that will reach you by the end of June, but I hope that we will be able to deal with it. I hope that it will be possible for you to start considering divorce and maintenance legislation before the bill is received from the house. That would be helpful, because the opposition parties appear to be quite supportive. If you find it to be in order, we can perhaps have it passed by the end of June.

I look forward to having your expertise. I have a very high regard for senators—

**An Hon. Senator:** Naturally.

**Hon. Mr. Crosbie:** For the most part. We will be looking for your views and opinions because we know they are worth having—those from experienced practitioners such as former Premier Robichaud, who is looking younger than he did 20 years ago.

**Senator Robichaud:** Well, thank you.

**Hon. Mr. Crosbie:** It is nice to see you all. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. We will be happy to study any legislation that you send us.

The committee adjourned.

[Traduction]

**L'honorable M. Crosbie:** Madame la présidente, nous avons un programme législatif fort chargé, et nous espérons tenir votre Comité très occupé au cours des deux prochaines années, dans les domaines aussi bien du droit pénal que des questions étrangères. D'ici la fin de juin, nous déposerons à la Chambre un projet de loi qui définira le droit canadien en ce qui concerne les questions extraterritoriales. Cela devrait être intéressant. J'espère également déposer bientôt, peut-être d'ici la fin de juin, un projet de loi modifiant la Loi sur les juges, en particulier des juges, et leurs traitements et honoraires. Il y aura également un projet de loi sur la prostitution. Comme vous le savez, la magistrature et la prostitution sont les deux plus anciennes professions du monde. Je ne suis pas sûr que vous receviez ce projet de loi d'ici la fin de juin, mais j'espère que nous pourrions l'examiner. J'aimerais que vous puissiez commencer avant qu'il ne vous soit remis par la Chambre. Ce serait très utile, parce que les partis de l'opposition semblent y être très favorables. Si vous le jugez recevable, nous pourrions peut-être le faire adopter d'ici la fin de juin.

Je compte beaucoup sur vos compétences. J'ai une très haute estime pour les sénateurs.

**Une voix:** Naturellement.

**L'honorable M. Crosbie:** Pour la plupart. Nous tiendrons compte des opinions que vous exprimerez parce qu'il est utile de savoir ce que pensent des personnes aussi expérimentées que l'ancien premier ministre Robichaud, qui a l'air plus jeune maintenant qu'il y a 20 ans.

**Le sénateur Robichaud:** Merci beaucoup.

**L'honorable M. Crosbie:** Ce fut agréable de vous rencontrer tous. Je vous remercie.

**La présidente:** Je vous remercie, Monsieur le ministre. Nous serons heureux d'examiner tout projet de loi que vous nous soumettrez.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable John C. Crosbie, P.C., Q.C., Minister of  
Justice.

L'honorable John C. Crosbie, C.P., c.r., ministre de la Jus-  
tice.

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel;  
Mr. Donald Piragoff, Counsel.

*Du Ministère de la Justice, Section de la politique et de la  
modification du droit en matière pénal:*

M. Richard Mosley, avocat-général;  
M. Donald Piragoff, avocat.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Wednesday, June 5, 1985

Le mercredi 5 juin 1985

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

The examination of Bill C-18,  
"Criminal Law Amendment Act, 1985"

---

L'étude du projet de loi C-18,  
«Loi de 1985 modifiant le droit pénal»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Flynn	*Roblin
Lewis	(or Doody)
*MacEachen	Stanbury
(or Frith)	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), the membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn for that of the Honourable Senator Murray. (*May 31, 1985*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Flynn	*Roblin
Lewis	(ou Doody)
*MacEachen	Stanbury
(ou Frith)	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Murray. (*le 31 mai 1985*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, May 2, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator David, for the second reading of the Bill C-18, intituled: “An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combined Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drug Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments”.

After debate, and —

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 mai 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur David tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 5, 1985  
(13)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:15, this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Doyle, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (9)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Medical Association:*

Mr. B.E. Freamo, Secretary General;

Dr. Normand P. Da Sylva, Director of Medical Services;

Mr. Charles Beall, Legal Counsel;

Mr. D.A. Geekie, Director of Communications.

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Daniel Bellemare, Counsel;

Mr. François Côté, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1985, resumed consideration of Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigations Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

The witnesses from the Canadian Medical Association made statements and answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That the written submission of the Canadian Medical Association, be printed as an appendix to this day's Proceedings. (*See Appendix "LEG-13-A"*).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Department of Justice answered questions.

At 4:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 JUIN 1985  
(13)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 15, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*.)

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Doyle, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (9)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association médicale canadienne:*

M. B.E. Freamo, secrétaire général;

Le docteur Normand P. Da Sylva, directeur des services médicaux;

M<sup>e</sup> Charles Beall, avocat-conseil;

M. D.A. Geekie, directeur des communications.

*Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:*

M<sup>e</sup> Daniel Bellemare, conseiller juridique;

M<sup>e</sup> François Côté, conseiller juridique.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes».

Les témoins de l'Association médicale canadienne font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz propose: Que le mémoire de l'Association médicale canadienne soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour. (*Voir Appendice "LEG-13-A"*).

La question mise aux voix, est adoptée.

Les témoins du ministère de la Justice répondent aux questions.

A 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 5, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-18, to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other acts and to make other consequential amendments, met this day at 2.15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are first going to deal with Bill C-18, which deals with the amendments to the Criminal Code and then we will deal with Bill S-2, which deals with the amendments to the Marriage Act—the bill which was introduced in the Senate. Following that, I would like to speak to you briefly regarding the possibility of doing a pre-study to the Divorce Act.

When we met the other day we thought that we had completed our consideration of Bill C-18, but in the past few days Mr. Belisle had some telephone conversations with representatives of the Canadian Medical Association with respect to certain concerns that that group still had with respect to that bill. Therefore, due to the importance of the sections to the public generally and certainly to the medical profession, we agreed that their representatives should be heard today in order to give us their point of view with respect to certain amendments and other parts of the Criminal Code which they affect.

We have with us today Mr. B.E. Freamo, Secretary General of the Canadian Medical Association. With him is Mr. Charles Beall, Legal Counsel to the association, Dr. Normand P. Da Sylva, Director of Medical Services and Mr. D.A. Geekie, Director of Communications with the Canadian Medical Association and who, some of you may remember, appeared before this committee in previous years.

Mr. Freamo, I understand that you are going to make an opening statement and perhaps other members of your group will want to amplify what you said, and then we will deal with the questions that are raised.

Mr. B.E. Freamo, Secretary General, Canadian Medical Association: Madam Chairman, first of all we wish to apologize to the committee. We were not aware of the concerns until we were able to read Bill C-18 as it was passed by the House of Commons. Until we did that, we were not able to determine precisely how many amendments there were from the first time we had seen it. We are going to address ourselves only to sections 195 and 198. They are relatively brief sections. The concerns we have are important to the association, to its members and, we think, to the public.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18 modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi sur les aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes, se réunit aujourd'hui à 14 h 15 pour examiner le projet de loi.

La sénatrice Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous aborderons d'abord le projet de loi C-18 qui concerne les modifications au Code criminel et ensuite le projet de loi S-2, présenté au Sénat, qui modifie la Loi sur le mariage. J'aimerais ensuite vous parler brièvement de la possibilité d'effectuer un examen préliminaire de la Loi sur le divorce.

Lorsque nous nous sommes réunis l'autre jour, nous croyions avoir terminé l'étude du projet de loi C-18 mais ces jours derniers, M. Bélisle a eu des conversations téléphoniques avec des représentants de l'Association médicale canadienne au sujet de certains aspects du projet de loi qui continuent de préoccuper cette organisation. C'est pourquoi, étant donné l'importance des articles en question, pour le public et certainement pour les représentants de la profession médicale, nous avons accepté de recevoir aujourd'hui les représentants de l'Association pour qu'ils puissent nous exprimer leurs points de vue au sujet de certaines modifications et autres éléments du Code criminel qu'elles concernent.

Nous accueillons aujourd'hui M. B.E. Freamo, secrétaire général de l'Association médicale canadienne. Il est accompagné de M. Charles Beall, conseiller juridique de l'Association, du Dr Normand P. Da Sylva, directeur des services médicaux et de M. D.A. Geekie, directeur des communications pour l'Association médicale canadienne. Certains de vous se souviendront qu'il a déjà comparu devant le comité au cours des années précédentes.

Monsieur Freamo, je crois comprendre que vous ferez une déclaration préliminaire que d'autres membres de votre groupe voudront peut-être approfondir et qu'ensuite, nous passerons aux questions.

M. B.E. Freamo, secrétaire général, Association médicale canadienne: Madame la présidente, nous désirons d'abord nous excuser auprès du comité. Nous n'avons pu prendre connaissance des points préoccupants avant de lire le projet de loi C-18 tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes. Jusque-là, nous ne savions pas précisément combien d'amendements avaient été apportés à la première version que nous avions lue. Nous nous limiterons aux articles 195 et 198, qui sont relativement brefs. Les aspects qui nous préoccupent sont importants pour l'Association, pour ses membres et, à mon avis, pour le public.



## [Text]

Summarizing very briefly, section 195(33.1) and paragraph 31 of section 198 read as follows:

No person shall, at any time, seek or obtain a controlled drug or a prescription for a controlled drug from a practitioner unless he discloses to that practitioner particulars—

Paragraph 31.1 of section 198 is very much the same. It states:

No person shall, at any time, seek or obtain a narcotic or a prescription for a narcotic—

The concern that we have is really that the offence is not seeking or obtaining the controlled drug or the narcotic, but seems to be failing to disclose to the practitioner in the way that the particular sections are set up. I do not know how many of you can remember when you last received a controlled drug in terms of a prescription from a physician, but if it was codeine you might have received it a week ago. When you went back to see a physician again, you would have had to remember to tell him that you had received a prescription for codeine one week ago or else you are liable to be committing an offence under the act because of the way it is written. No normal patient who comes to see a doctor is going to be aware of what was in the last prescription they got, whether it was a controlled drug, a narcotic or what have you. We just cannot conceive of a situation where a patient will remember to say with any certainty to the doctor, "Yes, I saw another physician two weeks ago and I was given a prescription for such and such which is a controlled drug or a narcotic." For that reason we really consider that the section as it is written is unworkable.

On the other hand, it would be very unusual for the physician to enter into his notes on that visit that the patient had seen another physician two weeks before and was given a particular drug. It just is not one of the factors unless we want to prescribe that every physician from now on shall make a note, on each occasion, that another physician has prescribed a controlled drug or a narcotic in the previous 30 days. It is not done now, and we can see that it requires the physician to do a great deal that he is not now doing.

The second aspect that is of concern to us has to do with a warrant which a peace officer may use to enter the premises if he suspects that there is a controlled drug on the premises. I suppose there would be a controlled drug on every doctor's premises. Clause 196(1) and clause 200(1)(a) indicate that, without a warrant, the peace officer could enter and search any place other than a dwelling house, which would include a doctor's office or a hospital. The clause does not in any way restrict what the peace officer must be looking for when he enters the premises. He could look at every record and take every record that is in the doctor's office, or within the hospital department if he were looking for the controlled drug in a hospital.

While we are as anxious as anyone to be able to find a solution to the problem of the real drug shopper who is a menace and of great concern to doctors, we think that this has to be set up in a much different way. As it is written, the offence is not remembering to tell the doctor—and you may have a great

## [Traduction]

Les paragraphes 195(33.1) et 198(3.1) stipulent respectivement:

Nul ne peut obtenir ou chercher à obtenir d'un praticien une drogue contrôlée ou une ordonnance pour une drogue contrôlée que si elle divulgue à ce praticien les détails

Le paragraphe 198(3.1) est très semblable. Il précise:

Nul ne peut obtenir ou chercher à obtenir d'un praticien un stupéfiant ou une ordonnance pour un stupéfiant

Ce qui nous préoccupe dans la formulation de ces articles, c'est que l'infraction ne se trouve pas dans le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir une drogue contrôlée ou un stupéfiant, mais d'omettre de divulguer ce fait au praticien. Je me demande combien d'entre vous peuvent se rappeler quand ils ont reçu pour la dernière fois une drogue contrôlée par ordonnance d'un médecin; vous pourriez avoir reçu de la codéine il y a une semaine seulement. Si, par la suite, vous voyiez un médecin, vous seriez tenu de lui dire que vous avez reçu une ordonnance prescrivant de la codéine une semaine plus tôt, sinon vous commettriez une infraction à la loi, telle qu'elle est rédigée actuellement. Aucun patient ordinaire qui vient voir un médecin ne saura ce que prescrivait la dernière ordonnance qu'il a reçue, c'est-à-dire s'il s'agissait d'une drogue contrôlée, d'un stupéfiant ou autre. On ne peut raisonnablement s'attendre qu'un patient pense à dire à son médecin qu'il a reçu deux semaines plus tôt d'un autre médecin une prescription concernant une drogue contrôlée ou un stupéfiant. C'est pourquoi nous considérons que ces articles, dans leur forme actuelle, ne sont pas applicables.

Par ailleurs, il serait plutôt inusité qu'un médecin note dans le dossier du patient que ce dernier a vu un autre médecin deux semaines plus tôt et que ce dernier lui a prescrit un médicament. Ce n'est pas un facteur applicable à moins qu'on veuille dorénavant exiger de chaque médecin qu'il note dans chaque cas qu'un autre médecin a prescrit une drogue contrôlée ou un stupéfiant au cours des 30 jours précédents. On ne procède pas de la sorte actuellement et à mon avis, si on demande au médecin de le faire, cela leur imposera une surcharge de travail considérable.

Le second aspect qui nous préoccupe concerne le mandat qu'un agent de la paix peut utiliser pour entrer quelque part s'il soupçonne qu'il s'y trouve une drogue contrôlée; pour ma part, je pense qu'on en trouverait dans tous les bureaux de médecins. Le paragraphe 196(1) et l'alinéa 201 a) précisent que sans mandat, un agent de la paix peut entrer et perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation, ce qui inclut le bureau d'un médecin et un hôpital. L'article n'impose aucune restriction quant à l'objet de la perquisition. Il pourrait consulter et emporter tous les dossiers se trouvant dans le bureau d'un médecin ou dans un service d'hôpital dans ses recherches pour trouver des drogues contrôlées dans un hôpital.

Nous souhaitons autant que quiconque trouver une solution au problème que posent les véritables chasseurs de drogues, qui représentent une menace et préoccupent beaucoup de médecins, mais nous croyons qu'on devrait aborder le problème de façon très différente. Selon la formulation actuelle, l'infraction

[Text]

deal of difficulty in proving that the doctor remembers whether or not the patient told him—but the offence should be that of having the prescription filled, getting a prescription, or some act that can be proven rather than involving a question as to whether or not he remembered to tell the doctor. That is how it is currently written.

We want to catch the individual who is shopping. We want to prevent him from doing that. However, we do not think you have set up a workable way of doing this as the legislation is currently set up.

If a peace officer is going to enter a doctor's office to get information, it should be information with respect to that individual patient with which the peace officer is concerned. The regulations under the act, which are being amended, make specific reference to the peace officer getting information on that particular individual. As we read it, under clause 196(1) and 200(1)(a), without a warrant, a peace officer can go into a doctor's office or hospital and look at anything he wants to look at. He can look at the records of every doctor or every patient in these institutions.

Madam Chairman, I believe that summarizes our concerns. Mr. Beall would perhaps like to expand on these somewhat, and we would then be happy to answer any questions that committee members may have.

**Mr. C. E. Beall, Legal Counsel, Canadian Medical Association:** With respect to the two clauses creating the offence of failing to disclose, the concern is in the sense of involving the medical community to catch a very dangerous individual. The concern is that the time spent by the medical community in assisting the function of the criminal justice system shall be time well spent because there is no specific requirement to keep a note about the portion of the conversation dealing with a disclosure of all narcotics or all controlled drugs.

I think it is important to remember that, when the doctor has the patient in his office, his mind is directed to the health of the patient, and his notes are going to be directed to recording the information that he needs to remember and needs to keep a record of with respect to the treatment of the patient. He is not concerned with these particular sections of the Narcotic Control Act or of the Food and Drugs Act.

The wording in the present bill implies that there has to be some recording of information or some means of remembering what information was disclosed in an office interview or at the time the prescription was written.

If I viewed myself as a defence counsel with a person charged with this type of offence, I would ask the doctor, "How many patients did you have in your office that afternoon? This offence occurred, allegedly, in July of 1985. We are now into sometime well beyond that. How many patients have you seen since then? Why is it that you remember that, at two o'clock on Tuesday afternoon, you said such and such, because it is not written down anywhere?" The doctor would respond, "No, it is not." That would be the end of it because the doctor may have, in good faith, said to the investigating

[Traduction]

visé le fait d'oublier d'informer le médecin (et vous pourriez avoir beaucoup de difficulté à prouver que le médecin se souvient ou non que le patient l'a prévenu) alors qu'elle devrait porter sur le fait d'obtenir une ordonnance ou de la faire remplir, ou en tout cas sur une action qui puisse être prouvée. Cela serait préférable au lieu de faire dépendre l'infraction de l'obligation de prévenir le médecin comme le prévoit la loi dans sa forme actuelle.

Nous voulons empêcher les drogués de se livrer à la chasse aux narcotiques. Toutefois, nous ne croyons pas que la loi dans sa forme actuelle permettra d'atteindre cet objectif.

Si un agent de la paix entre dans le bureau d'un médecin pour obtenir des renseignements, il doit s'agir d'information concernant un patient en particulier. Le règlement de la loi, qui est modifié, fait précisément référence au fait que l'agent de la paix doit obtenir des renseignements sur un individu en particulier. Dans leur forme actuelle, le paragraphe 196(1) et l'alinéa 201 a) permettent à un agent de la paix d'entrer sans mandat dans le bureau d'un médecin ou dans un hôpital et de consulter tous les dossiers qu'il veut. Il peut consulter les dossiers de chaque médecin et de chaque patient.

Madame la présidente, je pense que cela résume nos préoccupations. M. Beall voudra peut-être approfondir; nous serons ensuite disposés à répondre à toutes les questions des membres du comité.

**M. C.E. Beall, conseiller juridique, Association médicale canadienne:** Les deux articles qui créent l'infraction d'omettre de divulguer des renseignements doivent viser à obtenir la collaboration du corps médical en vue de capturer des individus très dangereux. Ce que nous voulons, c'est que le temps consacré par le corps médical à aider la justice criminelle soit du temps bien employé car il n'existe aucune disposition précise qui exige que les médecins notent la partie de la consultation qui porte sur la divulgation de tous les narcotiques ou drogues contrôlés qui ont été prescrits.

Il importe de se rappeler que lorsqu'un médecin a un patient dans son bureau, ce qui l'intéresse, c'est la santé de son patient et il notera les renseignements utiles qu'il doit verser dans le dossier du patient en vue du choix du traitement à appliquer. Il ne s'intéresse pas à ces dispositions précises de la *Loi sur les stupéfiants* ou de la *Loi sur les aliments et drogues*.

D'après sa formulation actuelle, le projet de loi sous-entend qu'il doit y avoir consignation de l'information ou un moyen de se rappeler quels renseignements ont été divulgués dans le bureau du médecin ou lorsque l'ordonnance a été rédigée.

Si j'avais à défendre une personne accusée de ce type d'infraction, je demanderais au médecin: «Combien de patients avez-vous vu cet après-midi-là? L'infraction présumée remonte à juillet 1985. Il s'est écoulé pas mal de temps. Combien de patients avez-vous vus depuis? Comment pouvez-vous vous rappeler avoir dit telle ou telle chose un mardi après-midi à 2 heures alors que cela n'est écrit nulle part?» Le médecin ne pourrait qu'acquiescer. Cela réglerait le problème car le médecin pourrait avoir dit de bonne foi aux enquêteurs: «Oui, je me rappelle avoir vu ce patient» et «non, je ne me rappelle pas ce



[Text]

officers, "Yes, I remember that patient," and "No, I don't remember any particular conversation." In the absence of anything being written down, the proof is going to be very difficult to obtain.

The other thing that is of some concern is the use of the word "particulars," because it requires the patient to disclose "particulars." What are "particulars"? Is it sufficient to say, "Yes, I got a prescription a couple of weeks ago for some round, yellow pills, but I am not taking those any more?" When the doctor asks the patient about previous or present medication, his reason for asking that question is medical.

These clauses are imparting a legal consideration to that question because there is a different purpose. There is a duty on the patient to disclose. In the absence of any record, the proof becomes exceptionally difficult.

With respect to this type of offence, under the regulations, there is a similarly worded section which carries with it an inference that it is the same type of offence but with some differences. If I may, I would just briefly touch on one or two of those.

The regulations under the Narcotic Control Act say that a person in whose favour a prescription or a narcotic has been issued shall not seek or receive another prescription or a narcotic from a different practitioner without disclosing to that practitioner particulars of every prescription or narcotic that he has obtained within the previous 30 days. That particular item already exists in the regulations, but it differs somewhat from the proposed section.

The difference is, in part, that the statute says that no person shall, at any time, seek or obtain a narcotic or a prescription, and those are defined. The prescription is defined in the proposed section as something "dispensed for the person named therein."

**The Chairman:** Do you know of any prosecutions under that regulation?

**Mr. Beall:** In conversations I have had with the Department of Justice, I have been advised that there have been prosecutions under the regulation.

**The Chairman:** Were they successful?

**Mr. Beall:** Yes, I believe there have been successful prosecutions. I am also advised—and again I do not have the original source of the information—that, under the regulation, many of the charges result in pleas of guilty. It is significant to note that there is a different penalty being introduced into the act.

**Senator Frith:** It seems to me that these people need you as their counsel.

**Mr. Beall:** The act carries with it, in the amending section, an increased penalty. A summary conviction offence has a statutory limitation on the penalty applicable. That is an offence of a very different character from one which is indictable and carries a liability to imprisonment for up to seven years, and it may be treated very differently. It is that kind of offence that we are looking at, and that is the context in which we are placing these sections. If someone is charged by indictment, which is a very serious proceeding for the Crown to take, the chances of a plea on an indictable offence are, in my view,

[Traduction]

que nous avons dit.» Sans note écrite, la preuve sera difficile à établir.

L'autre sujet de préoccupation concerne le mot «détails»; le patient est tenu de divulguer les «détails». Que sont les «détails»? Suffit-il de dire: «Oui, j'ai obtenu une ordonnance il y a quelques semaines pour de petits comprimés jaunes, mais je ne les prends plus»? Lorsque le médecin demande des renseignements au patient au sujet de médicaments qu'il prend ou qu'il a déjà pris, il le fait dans un esprit médical.

Ces dispositions confèrent une nuance juridique à la question car elle vise un but différent. Le patient est dans l'obligation de divulguer cette information. À défaut de notes, la preuve devient très difficile à établir.

Au sujet de ce type d'infraction, le règlement renferme un article semblable qui donne à penser qu'il s'agit du même type d'infraction à quelques différences près. Si vous me le permettez, j'aimerais parler brièvement de quelques-unes de ces différences.

Le règlement de la Loi sur les stupéfiants prévoit qu'une personne au nom de laquelle une ordonnance ou un narcotique est délivré ne doit pas obtenir ou chercher à obtenir une nouvelle prescription ou une drogue d'un autre médecin sans lui révéler les détails de chaque prescription ou drogue qu'il a obtenue au cours des trente jours précédents. Cette exigence figure déjà dans le règlement, mais elle diffère quelque peu de ce que propose le projet d'article.

La différence tient, en partie, à ce que la loi prévoit que nul ne doit tenter d'obtenir ou obtenir à quelque moment que ce soit une drogue ou une ordonnance, lesquelles sont définies. L'ordonnance désigne une chose qui doit être «préparée à l'intention de la personne qui y est nommée.»

**La présidente:** Est-ce que les poursuites ont déjà été intentées en vertu de ce règlement?

**M. Beall:** D'après des conversations que j'ai eues avec des représentants du ministère de la Justice, des poursuites ont déjà été intentées.

**La présidente:** Ont-elles mené à des condamnations?

**M. Beall:** Oui, je le pense. On m'a également informé (mais encore une fois j'ignore quelle est la source première de cette information) que de nombreuses accusations portées aux termes du règlement donnent lieu à des plaidoyers de culpabilité. Il est significatif que la loi comporte une peine différente.

**Le sénateur Frith:** Il me semble que ces gens auraient intérêt à vous avoir pour conseiller juridique.

**M. Beall:** La loi, et plus particulièrement l'article modificatif, prévoit une peine plus sévère. Une infraction punissable par voie de procédure sommaire comporte une limite de peine prévue par la loi. Cette infraction est très différente de celle dont l'auteur risque de faire l'objet d'une mise en accusation et s'expose à une peine d'emprisonnement d'au plus sept ans et elle peut faire l'objet d'un traitement très différent. C'est à ce genre d'infractions que nous nous intéressons ainsi qu'au contexte dans lequel on place ces articles. Si quelqu'un fait l'objet d'une mise en accusation, ce qui constitue une procédure très



[Text]

very different from the chances of a plea on a summary conviction offence where the penalty is limited to less than that contained in the proposed amendment. If I had a client who was charged under this section and if the Crown were proceeding by indictment, I would be inclined to take it to the preliminary inquiry stage just to have a look at the Crown's evidence, because you can certainly test the doctor's evidence. It involves not only the doctor who gave the second prescription; you will have to prove that the first one was obtained. You will have to prove both elements. There will have to be identification from both doctors. I think what we are saying is that the process is very unwieldy. That is not to say it should not be done, but its implementation should be considered very carefully. I think that is all I wish to say at this point.

**Mr. Freamo:** Dr. Da Silva, would you like to comment here?

**Dr. Normand P. Da Silva, Director of Medical Services, Canadian Medical Association:** I should like to amplify what has already been said. We refer to controlled drugs and narcotic drugs, and it may appear to some that these are readily identifiable. The average patient will receive a pill for his cold, for instance, which may contain a controlled drug. He will not be told by the physician, "This pill contains a controlled drug." He will never be told that. He will never be told, if he is given a Frosst 282, that he has a narcotic drug in there. The patient has almost no way of knowing that information, and that is the point we are trying to make. Even if he wanted to give that information to the second physician, the chances are he will not have it. Technically, a person could be guilty, as perhaps many of you have been guilty of that kind of offence already. We find it almost unthinkable that such an offence could be created under the Narcotic Control Act.

**Senator Nurgitz:** The person against whom this is directed really knows what is and what is not a controlled drug.

**Mr. Freamo:** Yes, he does.

**Senator Nurgitz:** Is not that who this is directed against? If Senator Frith went into a doctor, and 28 days earlier had another drug for a dreadful case of the flu and did not realize it was a controlled drug, or did not realize he had to disclose it, surely the criminal justice system that takes into account things like *mens rea* is not going to be concerned with the 28 days. Are you not really looking at the guy who knows what he has got?

**Mr. Freamo:** The problem is that he would have broken the law that you have written.

**Senator Frith:** That is the point. Because I did not do it knowingly. As Senator Nurgitz says, there is nothing here that says this is exempt from the general rule that the Crown has to prove *mens rea*. They have to prove I did it knowingly.

[Traduction]

grave pour la couronne, les chances d'un plaidoyer sur une infraction pouvant faire l'objet d'une mise en accusation sont, à mon avis, très différentes de celles d'un plaidoyer portant sur une infraction donnant lieu à des procédures sommaires, où la peine est moindre que ce qui est proposé dans le projet de loi. Si un de mes clients était accusé en vertu de cet article et que la Couronne procédait par voie de mise en accusation, je serais enclin à me rendre à l'étape de l'enquête préliminaire afin de pouvoir examiner la preuve de la Couronne car on peut certainement vérifier le témoignage du médecin. Il ne s'agit pas seulement du médecin qui a rédigé la deuxième ordonnance; il faut également établir la preuve qu'une première ordonnance a été obtenue. Il faut établir deux preuves. Les deux médecins en cause devront procéder à l'identification de l'inculpé. À notre avis, nous prétendons qu'il s'agit d'une procédure très lourde. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas l'appliquer mais il faut y songer sérieusement avant d'y avoir recours. C'est tout ce que j'ai à dire pour l'instant.

**M. Freamo:** Docteur Da Silva, avez-vous des commentaires à faire?

**M. Normand P. Da Silva, directeur des services médicaux, Association médicale canadienne:** J'aimerais approfondir ce qui a déjà été dit. Il s'agit ici de drogues contrôlées et de stupéfiants, lesquels peuvent sembler facilement identifiables. Un patient moyen peut recevoir, par exemple, un comprimé pour le rhume qui contient une drogue contrôlée. Le médecin ne lui a pas dit que le comprimé contenait cette drogue. Il ne le saura jamais. Si on lui prescrit un comprimé Frosst 282, il ne saura pas qu'il contient un stupéfiant. Le patient n'a à peu près aucun moyen de le savoir, et c'est là ce que nous tentons de faire comprendre. Même s'il voulait donner cette information au deuxième médecin, il est probable qu'il ne l'aura pas. Techniquement, cette personne serait coupable, comme sans doute beaucoup d'entre vous se sont déjà rendus coupables de ce genre d'infraction. À notre avis, il est pratiquement impensable qu'une telle infraction soit créée en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*.

**Le sénateur Nurgitz:** La personne visée par cette mesure sait très bien ce qui est une drogue contrôlée et ce qui ne l'est pas.

**M. Freamo:** C'est vrai.

**Le sénateur Nurgitz:** Le projet de loi ne vise-t-il pas justement ce type de personne? Si le sénateur Frith va chez un médecin et que 28 jours plus tôt, il a consommé une autre drogue pour un cas de grippe aiguë, sans savoir qu'il consommait une drogue contrôlée, ou sans avoir pris conscience de l'obligation de divulguer ce fait, la justice, qui tient compte d'éléments comme l'intention délictueuse, ne va certainement pas tenir compte de ces 28 jours. Est-ce que le projet de loi ne vise pas d'abord ceux qui savent ce qu'ils consomment?

**M. Freamo:** Le problème, c'est que la loi que vous avez rédigée aura été enfreinte.

**Le sénateur Frith:** Là est la question; je n'ai pas agi sciemment. Comme le dit le sénateur Nurgitz, il n'y a rien ici qui dit que cet acte est exempt de la règle générale, à savoir que la Couronne doit prouver l'intention délictueuse. Il faut prouver que l'inculpé a agi sciemment.

[Text]

**Senator Nurgitz:** That is the distinction I want to make. Is there *mens rea*?

**Mr. Beall:** Perhaps I could comment on that. That is another point. There is not word in that amendment that imports any idea of *mens rea* as being a necessary element. It says, "No person shall." It does not say, "No person shall wilfully, knowingly," or anything else. It is, "No person shall." There is the idea of a strict liability offence, and I would suggest to you that they do not have to prove the intent; they have to prove merely the act.

**Senator Frith:** I think I would have to explore that a little further. A lot of the cases deal with *nomens rea* being necessary, and strict liability cases deal with some area in which the public is consuming something, and you have to make it strict liability. I would think that strict liability would not apply here, and that you would have to prove *mens rea*. However, you have to prove some basic guilty intent, it seems to me, before you could get a conviction, and that is just one of the problems, as you point out, because if you are going to prosecute you have to get the second doctor to say he prescribed the drug, or gave the drug; you have to get the first doctor to say he had done so as well. Then you have to prove beyond a reasonable doubt, without the accused having to give any evidence, that the accused did not disclose. You could call the second doctor and the second doctor could say he did not disclose it, subject to the line of questioning. The accused does not have to give evidence. If he did, you would have a better edge if you were prosecuting.

If you take all that, it seems to me that part of our problem is that you have sold us, at least you have sold me, so well on the fact that it will be very difficult to convict under this section that perhaps we should just let it die out there and be mopped up in some later amendment. It seems to me that the question for us is whether we want to send it back with an amendment. Of course, we will want to hear what someone from the department has to say about it. A big part of the issue for us is whether we want to send it back for amendment, when you have pretty well sold us the idea that nobody will get convicted under it anyway.

On the other aspect, just to continue your scenario, I doubt that if I were a crown attorney I would send someone out to try and search hospital or doctor's records. If a case came along, I would just subpoena the first doctor and say, "Bring your records if you have any."

**Senator Nurgitz:** Is that the warrant part?

**Senator Frith:** Yes.

**Senator Nurgitz:** I think the witnesses are talking about the investigative process, long before a charge.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** C'est là la distinction que je voulais faire. Doit-il y avoir une intention délictueuse?

**M. Beall:** Je pourrais peut-être commenter cet aspect. C'est un autre point préoccupant. Rien dans la modification ne laisse entendre que l'intention délictueuse constitue un élément nécessaire. Le texte dit: «Nul ne peut», et non pas «Nul ne peut, volontairement, sciemment» ou quelque chose du genre. Le texte dit: «Nul ne peut.» Il y a donc là l'idée d'une infraction comportant une responsabilité inconditionnelle et, à mon avis, il n'est pas nécessaire de prouver l'intention délictueuse mais seulement l'acte.

**Le sénateur Frith:** Je voudrais approfondir la question. Bon nombre de cas où il n'est pas nécessaire de prouver l'intention délictueuse et de cas comportant une responsabilité inconditionnelle concernent des questions de consommation publique et dans ces cas, la responsabilité inconditionnelle s'impose. En l'occurrence, je ne crois pas qu'elle s'applique et l'intention délictueuse devrait être prouvée. Toutefois, il me semble qu'il faut démontrer l'existence, au départ d'une intention coupable avant d'obtenir une condamnation et c'est justement là un des problèmes, comme vous le soulignez, car si vous intentez des poursuites, il faut obtenir que le deuxième médecin reconnaisse avoir prescrit la drogue ou l'avoir fournie. Il faut également que le premier médecin déclare avoir fourni le médicament et prouver ensuite au-delà de tout doute raisonnable, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au témoignage de l'accusé, que ce dernier n'a pas divulgué les détails requis. Vous pourriez faire venir le deuxième médecin et ce dernier pourrait établir que le patient ne lui a rien divulgué, sous réserve qu'il le lui ait demandé. L'accusé n'a pas à témoigner. S'il le faisait, vous auriez une meilleure marge de manoeuvre dans les poursuites.

Tout compte fait, il me semble qu'une partie du problème réside dans le fait que vous nous avez tellement bien convaincus ou du moins que vous m'avez si bien convaincu qu'il sera difficile de faire condamner quelqu'un en vertu de cet article qu'il serait peut-être préférable de l'abroger à la faveur d'une modification ultérieure de la loi. À mon avis, la question qui se pose est de savoir si nous voulons renvoyer le projet d'article avec amendement. Bien entendu, nous voudrions connaître à ce sujet le point de vue des représentants du ministère. Une bonne partie du problème consiste à savoir si nous devons renvoyer l'article pour qu'il soit amendé alors que vous nous avez à peu près convaincus qu'aucune condamnation ne pourrait être obtenue de toute façon à ce titre.

D'autre part, pour en revenir à votre scénario, si j'étais procureur de la Couronne, je doute que j'enverrais quelqu'un perquisitionner et fouiller les dossiers des hôpitaux et des médecins. En pareil cas, j'enverrais simplement une citation à comparaître au premier médecin, citation l'enjoignant d'apporter ses dossiers, le cas échéant.

**Le sénateur Nurgitz:** Parlez-vous de la partie qui a trait au mandat?

**Le sénateur Frith:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que les témoins parlent de l'enquête qui a lieu bien avant que des accusations soient portées.



[Text]

**Mr. Beall:** That is correct, senator.

**Senator Nurgitz:** On that point it does say it is a warrant dealing with a situation where the peace officer believes on reasonable grounds that there is a controlled drug "by means of or in respect of which an offence under this part has been committed". One would then assume that the warrant itself would name the offence, so they would be in search of evidence on that specific offence. I therefore do not understand why you are concerned about opening up all the medical records.

**Mr. Beall:** Part of the concern is that under this section of the act the search is authorized to be conducted without a warrant.

**Senator Frith:** That is another question, a warrantless search.

**Mr. Beall:** A warrantless search. Of course, there are cases developing in the courts with respect to the Charter and its impact on sections like this, and I think there is a recent Ontario Court of Appeal decision that has, in effect, indicated that really the test is that if you are going to have a search without a warrant it had better be because the circumstances of the case dictate that you cannot take the necessary time to obtain it. That is a very loose paraphrase, with apologies to the Ontario Court of Appeal. If that is the test, that is one thing. It depends on how the offence is created, and I think the concern here is that it applies to any offence under this part. This is a unique type of offence, because it is an offence of omission. All of the other offences in the Narcotic Control Act, just by way of example, involve offences of commission; you must either be in possession of, or trafficking in, or purchasing or attempting to purchase something. This particular offence is failing to disclose. How can you prove the offence if you are conducting an investigation and you have to go through the doctor's records? That is what you are going to be looking for and that is an offence under this Part within the meaning of the search warrant section. I think that is how we get to it; that the single unique offence of failing to disclose is an offence under the Part and that entitles someone to apply for a search warrant to search for evidence of failure to disclose, which then leads you into the records.

**Senator Frith:** The warrantless search is quite different.

**Senator Nurgitz:** However, someone still has to justify his actions based on, first, reasonableness, and, secondly, a belief that an offence has been committed. In addition, there has to be a specific offence in mind. Mr. Beall, you are not suggesting that this is unconstitutional, are you?

**Mr. Beall:** No, I am not suggesting that.

**Senator Frith:** Not yet.

**Mr. Beall:** No.

[Traduction]

**M. Beall:** C'est exact, Sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** On parle d'une situation où l'agent de la paix croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, que se trouve une drogue contrôlée «au moyen ou à l'égard de laquelle une infraction à la présente partie a été commise». On est donc en droit de supposer que le mandat fera mention de l'infraction de sorte que les preuves recherchées concerneront cette infraction particulière. Par conséquent, je ne comprends pas pourquoi vous craignez que l'on ouvre tous les dossiers médicaux.

**M. Beall:** Nos inquiétudes viennent en partie de ce que la perquisition autorisée en vertu de l'article de la loi peut être effectuée sans mandat.

**Le sénateur Frith:** C'est là une autre question, celle des perquisitions sans mandat.

**M. Beall:** En ce qui concerne les perquisitions sans mandat, il y a évidemment des causes qui sont devant les tribunaux et pour lesquelles on invoque les dispositions de la Charte et leurs répercussions sur des articles comme celui-ci; je pense que la Cour d'appel de l'Ontario a établi le vrai critère dans une décision récente, indiquant que si on effectue une perquisition sans mandat, il vaut mieux que ce soit parce que les circonstances ne laissent pas suffisamment de temps pour en obtenir un. C'est là un résumé très sommaire du jugement et je m'en excuse auprès de la Cour d'appel de l'Ontario. Si c'est le critère, fort bien. Il faut prendre en considération la façon dont l'infraction est créée; nos inquiétudes viennent de ce qu'il est question de toute infraction commise à la présente partie. Or, il s'agit d'un type d'infraction unique, parce que c'est une infraction d'omission. Toutes les autres infractions aux termes de la Loi sur les stupéfiants sont des infractions qui doivent être perpétrées; vous devez par exemple avoir quelque chose en votre possession, en faire le trafic, en acheter ou tenter d'en acheter. Par contre, l'infraction dont il est ici question consiste à ne pas divulguer certains détails. Comment pouvez-vous prouver l'infraction si vous menez une enquête et que vous deviez éplucher les dossiers des médecins? C'est là ce que vous allez faire et c'est une infraction à la présente partie compte tenu de la signification de l'article concernant les mandats de perquisition. Je pense que tout est là: le fait de ne pas divulguer des détails constitue une infraction unique à la présente partie; quelqu'un peut donc demander un mandat de perquisition pour chercher des preuves de cette omission, ce qui l'amène à fouiller dans les dossiers.

**Le sénateur Frith:** Une perquisition sans mandat est tout à fait différente.

**Le sénateur Nurgitz:** La personne doit toutefois justifier son geste, en en démontrant d'abord le caractère raisonnable et en prouvant ensuite qu'elle avait des raisons de croire qu'une infraction avait été commise. En outre, elle doit avoir à l'esprit une infraction précise. Monsieur Beall, vous n'êtes pas en train d'insinuer que cela est inconstitutionnel, n'est-ce pas?

**M. Beall:** Non, je n'insinue pas cela.

**Le sénateur Frith:** Pas encore.

**M. Beall:** Non.



[Text]

**Mr. Freamo:** If a warrant were required, we would be much happier. If a peace officer exercised a warrant, the judge must already have decided that there were reasonable grounds to do so. The concern is whether the individual discloses the information, which seems to be the operative part of the crime. Obviously, the doctor's memory and his records of that patient are important. A specific warrant relating to the records concerning that patient is quite in order.

**Senator Frith:** Could we clear up this warrant business? I do not completely understand your position.

The permission to search for a narcotic or drug by means of which or in respect of which an offence has been committed—those are the words that Senator Nurgitz used—applies to warrantless searches under the Food and Drugs Act, is that right?

**Mr. Beall:** Yes.

**Senator Frith:** That wording only provides for the search for a narcotic or drug, is that right? It does not apply to records. The narcotics or drugs will not be found. The first doctor will not have them, nor will the second doctor. I cannot see your problem with respect to warrantless searches. I appreciate your point respecting the warranted searches, but not that respecting the warrantless.

**Mr. Beall:** Senator, with respect, I refer you to the phrase in the proposed section, which reads: "... or in respect of which an offence under this Act has been committed." It relates back to the authority to search without a warrant, because it reads, "without a warrant enter and search any place other than the dwelling house," and so on.

**Senator Flynn:** They would be looking for drugs.

**Senator Frith:** Yes; would they not be searching for drugs?

**Mr. Beall:** That section gives them the authority to enter without a warrant and to search any place other than a dwelling house.

**The Chairman:** That could be a doctor's office.

**Mr. Beall:** That is right. The peace officer, without a warrant, can enter and search any place other than a dwelling house in which he believes, on reasonable grounds, there is a narcotic in respect of which an offence under the act has been committed.

**Senator Frith:** That is right, but, according to that section, he can only search for narcotics. He would not find any narcotics in the case we have been discussing because the first doctor would not have them and the second doctor would have given them to the patient, would he not?

**Mr. Beall:** I think it is not clear because there may be a narcotic in respect of which an offence has been committed if the doctor dispensed the narcotic in his office to a patient who did not disclose. In that case, you have a narcotic and you have an offence, because the offence is the failure to disclose.

[Traduction]

**M. Freamo:** Si un mandat était nécessaire, nous serions beaucoup plus heureux. Si un agent de la paix produit un mandat, le juge doit déjà avoir décidé qu'il y a des motifs raisonnables de le faire. Le problème est de savoir si la personne divulgue les détails nécessaires, ce qui semble être la pierre angulaire du crime. De toute évidence, la mémoire du médecin et les dossiers qu'il a sur le patient sont importants. Un mandat précis lié au dossier du patient est tout à fait opportun.

**Le sénateur Frith:** Pourriez-vous préciser cette histoire de mandat? Je ne comprends pas tout à fait votre position.

Le permission d'effectuer une perquisition pour trouver des stupéfiants ou de la drogue au moyen ou à l'égard desquels une infraction a été commise - (pour reprendre les termes employés par le sénateur Nurgitz) vise les perquisitions sans mandat effectuées en vertu de la Loi sur les aliments et drogues. C'est bien cela?

**M. Beall:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Il n'y est fait mention que des perquisitions effectuées pour trouver des stupéfiants ou drogues, n'est-ce pas? Il n'est pas question de dossiers. Or, on ne trouvera ni stupéfiants, ni drogues. Le premier médecin n'en a pas, le deuxième non plus. Je ne vois pas en quoi les perquisitions sans mandat vous posent un problème. Je comprends votre point de vue pour ce qui est des perquisitions avec mandat, mais pas en ce qui concerne celles sans mandat.

**M. Beall:** En toute déférence, sénateur, je vous rappelle que l'article proposé se lit comme suit: "... ou à l'égard de laquelle (duquel) une infraction à la présente partie a été commise". Il est question du pouvoir d'effectuer une perquisition sans mandat, parce qu'on peut lire «sans mandat, entrer et perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation», et ainsi de suite.

**Le sénateur Flynn:** On chercherait de la drogue.

**Le sénateur Frith:** En effet, est-ce qu'on n'essaierait pas de trouver de la drogue?

**M. Beall:** L'article en question donne le pouvoir d'entrer sans mandat et de perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation.

**La présidenter:** Il pourrait s'agir d'un cabinet de médecin.

**M. Beall:** C'est exact. L'agent de la paix peut, sans mandat, entrer et perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation s'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il s'y trouve des stupéfiants à l'égard desquels une infraction à la présente loi a été commise.

**Le sénateur Frith:** C'est vrai, mais selon l'article en question, il ne peut chercher que des stupéfiants. Or, dans le cas qui nous occupe, il n'en trouvera pas parce que le premier médecin n'en a pas et que le deuxième les a donnés au patient, n'est-ce pas?

**M. Beall:** Je pense que ce n'est pas clair parce qu'il peut y avoir des stupéfiants à l'égard desquels une infraction a été commise si le docteur a administré des stupéfiants dans son cabinet à un patient qui n'a pas divulgué les informations nécessaires. En pareil cas, il y a des stupéfiants, et une infrac-

[Text]

**Senator Frith:** Yes, but it is on the basis of the failure to disclose that the narcotic was given, and the narcotic is gone.

**Mr. Beall:** The warrant section, however, does not limit the search to narcotics.

**Senator Nurgitz:** But the section does.

**Senator Frith:** I think that it does. I will yield to Senator Flynn, Madam Chairman, but I just want to point out that, although the witnesses made out a good case initially, I do not think their case on the warrantless search is as strong.

**Senator Flynn:** In their letter to the Chairman, the witnesses mentioned that these changes were made to the bill following second reading in the House of Commons. Were there any provisions in the first draft of the bill dealing with these matters? What were the changes made in the committee of the House?

**Mr. D. A. Geekie, Director of Communications, Canadian Medical Association:** Madam Chairman, these provisions were contained in the original bill. We simply were not aware of the significance of them, which was an omission on our part.

**Senator Flynn:** These provisions were contained in the original bill?

**Mr. Geekie:** Yes, senator.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, we are going to question representatives of the Department of Justice on this point, but it seems to me that the Canadian Medical Association is over-reacting here. The offence is committed by the patient or by the person seeking the drug or the prescription, so that is of no real concern to the practitioner. The patient has the burden to disclose. He may not, and there is still no obligation on the part of the practitioner to ask. I think that that should be clear.

**Mr. Freamo:** Yes, but the doctor has to remember.

**Senator Flynn:** That is another problem. It is not the doctor's problem, however. If the patient does not disclose the information that he had obtained a previous prescription within a certain number of days, if he obtains more drugs, and if he is charged with having obtained these drugs, the onus is on the Crown to prove the infraction. If the doctor is unable to testify whether the patient disclosed or did not disclose, that is not his problem at all. On the other hand, if a search warrant were obtained—and, in my view, the problem of the search warrant is not changed at all by this bill—and it is discovered in the records of the practitioner that the man disclosed that information to the doctor through a note to that effect made by the doctor, then that would be an element of the offence. If he search disclosed nothing, the doctor would not have a problem. The onus would be upon the Crown to bring in the required evidence to convict that person.

[Traduction]

tion qui consiste à ne pas divulguer les renseignements nécessaires.

**Le sénateur Frith:** Oui, mais cela suppose que l'on a omis de divulguer que des stupéfiants ont été administrés, et ceux-ci ne s'y trouvent plus.

**M. Beall:** Quoi qu'il en soit, la disposition concernant les mandats ne limite pas la perquisition à la recherche de stupéfiants.

**Le sénateur Nugitz:** Mais si.

**Le sénateur Frith:** J'abonde aussi dans ce sens. Je vais céder la parole au sénateur Flynn, madame la présidente, mais je veux d'abord souligner que si les témoins ont présenté des arguments inébranlables initialement, je ne pense pas que les raisons qu'ils invoquent au sujet des perquisitions sans mandat soient aussi solides.

**Le sénateur Flynn:** Dans leur lettre au président, les témoins ont indiqué que le projet de loi avait été modifié à cet égard après la seconde lecture à la Chambre des communes. Y avait-il des dispositions qui traitaient de ces questions dans la première ébauche du projet de loi? Quels changements ont été apportés par le comité de la Chambre?

**M. D.A. Geekie, directeur des Communications, Association médicale canadienne:** Madame la présidente, les dispositions à cet égard étaient contenues dans le projet de loi d'origine. Nous n'avions tout simplement pas constaté leur importance, ce qui est une omission de notre part.

**Le sénateur Flynn:** Ces dispositions étaient contenues dans le projet de loi initial?

**M. Geekie:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Madame la présidente, nous allons consulter des représentants du ministère de la Justice à ce sujet, mais il me semble que l'Association médicale canadienne réagit de façon excessive. L'infraction est commise par le patient ou la personne qui tente d'obtenir de la drogue ou une ordonnance; le praticien n'a vraiment pas de raison de s'inquiéter. C'est au patient qu'il incombe de divulguer les ordonnances antérieures. Il peut ne pas le faire et le praticien n'est pas tenu de lui poser la question. Je pense que cela doit être bien clair.

**M. Freamo:** Oui, mais le médecin doit se souvenir.

**Le sénateur Flynn:** C'est un autre problème. En tout cas ce n'est pas celui du médecin. A supposer que le patient ne dise pas qu'il a obtenu préalablement une ordonnance en dedans d'un certain nombre de jours, qu'il obtienne d'autre drogue et qu'il soit inculpé pour en avoir obtenu, c'est à la Couronne qu'il appartient de prouver l'infraction. Si le médecin est incapable de dire si le patient l'a mis au fait de la situation, ce n'est pas son problème du tout. Par contre, si l'on obtient un mandat de perquisition (et, à mon avis, le présent projet de loi ne change absolument rien au problème du mandat de perquisition) et que l'on découvre dans les dossiers du praticien, que grâce à une note établie à ce sujet par le médecin, que la personne l'en avait informé, ce sera alors l'élément d'infraction. Par contre, si la perquisition ne révèle rien, le médecin n'aura aucun problème. C'est à la Couronne qu'il incombera de produire les preuves nécessaires pour faire condamner la personne.



[Text]

Frankly, it seems to me that the witnesses are overreacting. I think that we will want to have the view of the Department of Justice on that, but, on the surface, I do not see any problem that is of concern to the association.

**Mr. Freamo:** If the offence were the obtaining of a prescription through false pretences rather than an offence concerning disclosure, we would feel much happier. In that case, it would be something that could be proven, where disclosure is something a little different. The profession is willing to work with the peace officers in obtaining convictions against these people, but, at the moment, we see that physicians, collectively, could spend a lot of time in court without the obtaining of any conviction, because those convictions would be determined upon the basis of disclosure as opposed to whether or not a drug was obtained.

**Senator Flynn:** I do not think it changes the present situation wherein someone has unlawfully obtained drugs. This concerns only the person obtaining the prescription or the drug without disclosing. From my reading of the section, it does not add to your difficulties or your problems.

**Mr. Geekie:** Mr. Chairman, with your permission, may I indicate that the reason for its being here is not simply for the physician. The so-called drug shopper who goes from physician to physician is a real problem. There is no question about that. Police officers and judges need some definitive assistance in order to pursue this matter. Several of our provincial medical associations are currently circulating among members the names and descriptions of this type of patient in order to alert the physician to the problem and in the best interests of the patient.

We are also concerned with the potential for what might in fact be, or might appear to be, harassment from police officers in the physician's office, and the impact of that on the patient receiving treatment. The reality is that the treatment of drug addiction, and narcotic addiction in particular, is not very good. The success rate is 15 per cent or 20 per cent, or something of that nature. The treatment of such patients is extremely difficult. Quite frankly, the vast majority of physicians do not want to have anything to do with it. Drug addict patients, and the medical management of them is, frankly, a pain in the you know where, and the average physician does not want anything to do with it. But they frequently do, and they take them on to try to assist them, even though they know that the success rate is poor. More recently they do so because the majority, if not all, of the government established drug clinics for the treatment of patients have been closed because they have been a failure.

We are concerned that if there is actual harassment, or there appears to be, many of those in the profession, who are now doing their best to help those patients medically may, in fact, be given sufficient reason for saying "Look, I have enough problems. I don't need this as well. I don't want to see any more drug addict patients on my caseload. Let them go somewhere else". But there is nowhere else for them to go.

[Traduction]

Je crois sincèrement que les témoins réagissent de façon excessive. Je pense que nous demanderons l'opinion de représentants du ministère de la Justice à cet égard, mais de prime abord, je ne vois pas pourquoi l'Association s'inquiète.

**M. Freamo:** Si l'infraction reposait sur l'obtention d'une ordonnance sous de faux prétextes plutôt que sur la divulgation de certains détails, nous serions plus satisfaits. Il s'agirait alors de quelque chose qui peut être prouvé, alors que la divulgation d'information est une histoire un peu différente. Le corps médical est prêt à collaborer avec les agents de la paix pour faire condamner les coupables, mais, pour le moment, nous croyons que les médecins passeront un temps fou devant les tribunaux sans qu'il y ait pour autant de condamnations parce que celles-ci reposeront sur la divulgation de certains faits plutôt que sur l'obtention de drogue.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que cela change quelque chose lorsqu'une personne a obtenu illégalement des drogues. Il n'est question que de la personne qui a obtenu l'ordonnance ou la drogue en taisant ce qu'elle est supposée divulguer. Tel que je le comprends, l'article n'accroît en rien vos difficultés ou vos problèmes.

**M. Geekie:** Madame la présidente, permettez-moi d'apporter une précision. Nous n'intervenons pas ici aujourd'hui simplement dans l'intérêt du médecin. Les personnes qui vont de médecin en médecin en quête de drogue posent un véritable problème, cela ne fait aucun doute. Les policiers et les juges ont vraiment besoin d'être épaulés à ce chapitre. Plusieurs de nos associations médicales provinciales distribuent actuellement à leurs membres les noms et le signalement de ces patients afin de sensibiliser les médecins au problème et dans l'intérêt du patient.

Nous nous inquiétons par ailleurs de ce qui peut être ou sembler être du harcèlement de la part des policiers dans les cabinets de médecins, et des répercussions que cela peut avoir sur les patients qui suivent un traitement. Disons que dans la réalité, le traitement des toxicomanes, et celui des narcomanes en particulier, n'est pas tellement couronné de succès. Le taux de réussite est de 15 ou 20 pour cent ou quelque chose du genre. Il est extrêmement difficile de traiter ces patients. En toute sincérité, la grande majorité des médecins préfèrent ne pas les avoir comme clients. Les patients toxicomanes et leur réhabilitation médicale sont vraiment une source d'enquiquinement que les médecins veulent généralement éviter. Toutefois, ils en reçoivent souvent en consultation et acceptent d'essayer de les aider même si le taux de réussite est pitoyable. Ces derniers temps, ils sont d'ailleurs appelés à en traiter davantage parce que la majorité, voire la totalité, des cliniques de désintoxication parrainées par le gouvernement ont été fermées en raison de leur faible taux de réussite.

S'il y a effectivement du harcèlement ou qu'il semble y en avoir, nous craignons que de nombreux médecins qui font actuellement de leur mieux pour aider médicalement ces patients n'aient suffisamment de raisons pour dire: «Écoutez, j'ai suffisamment de problèmes comme cela, je n'en veux pas d'autres. Je ne veux plus de toxicomanes dans ma clientèle. Qu'ils aillent se faire traiter ailleurs.» Or, ces personnes n'ont nulle part ailleurs où aller.



[Text]

To make the situation more complex, some members of the profession—not all; certainly not the consensus of medical opinion, but there are some physicians—who, in fact are treating drug addiction patients by maintaining them, providing them with sufficient quantities of the drug to which they are addicted, or a substitute, in order that they may continue to function—

**Senator Flynn:** So what?

**Mr. Geekie:** They are giving those people narcotics more frequently than every 28 days.

**Senator Flynn:** So what?

**Mr. Geekie:** I appreciate that. What I am concerned about is the perception of what may happen within the profession, and the impact that could have in terms of the medical management of the drug addicted patient. We wish merely to draw it to your attention.

**Senator Flynn:** We are all aware of the problem, but I do not see that it complicates our situation.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I have two questions of concern. First, in making up the hypothetical case of one of our colleagues going to a doctor and not realizing that he has to disclose, or forgetting the 28 days or 26 days within which he had another drug, you said that he is then guilty of the offence. The Supreme Court of Canada, in the Sault Ste. Marie case said that:

Where the offence is criminal, the Crown must establish a mental element, namely, that the accused who committed the prohibited act did so intentionally or recklessly, with knowledge of the facts constituting the offence, or with wilful blindness toward them. Mere negligence is excluded from the concept of the mental element required for conviction.

Having regard to that pronouncement of the Supreme Court, I do not understand how a technical breach would make someone guilty. I appreciate that the words do not say “wilfully” or “knowingly”. I question whether one could be convicted. That is my first point.

My second point is that I am sure the case you were talking about in Ontario is the Rao case in which the Ontario Court of Appeal has said that in warrantless searches it is unreasonable, under the Charter—and that is now before the Supreme Court—to search an office; and what warrantless searches should include are such things as vessels, cars, and so on, which they can move quickly. One can see the need for that. So the Ontario Court of Appeal has held that a warrantless search of an office is unreasonable, and to that extent is of no force or effect. This matter is now before the Supreme Court. Whether or not it has been heard, I do not know. But that may address some of your concerns.

**Mr. Beall:** On the Sault Ste. Marie case, in connection with the test that is laid down, the offences were classed into strict liability and *mens rea* offences; and, as I understand the case, they imparted a third category which said “Unless it is speci-

[Traduction]

Comme si la situation n'était pas suffisamment complexe, certains membres du corps médical (pas tous, et certainement pas la majorité, mais certains médecins) traitent leurs patients toxicomanes en les entretenant dans leurs besoins, en leur fournissant des quantités suffisantes de la drogue à laquelle ils sont habitués ou d'un substitut, afin qu'ils puissent continuer de fonctionner.

**Le sénateur Flynn:** Et alors?

**M. Geekie:** Ils donnent à ces personnes des stupéfiants plus souvent que tous les 28 jours.

**Le sénateur Flynn:** Et alors?

**M. Geekie:** Je peux comprendre cela. Ce qui m'inquiète c'est comment cela sera perçu au sein de la profession et les répercussions que cela pourrait avoir sur le traitement médical des toxicomanes. Nous voulons simplement attirer votre attention sur cet aspect.

**Le sénateur Flynn:** Nous sommes tous au courant du problème, mais je ne vois pas en quoi cela complique la situation.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, deux questions me préoccupent. Premièrement, lorsqu'il a été question du cas hypothétique d'un collègue qui irait consulter un médecin et qui ignorerait qu'il doit dire à celui-ci qu'il a obtenu une autre drogue au cours des 28 ou 26 jours précédents ou qui oublierait de le faire, vous avez dit qu'il serait coupable d'une infraction. Dans l'affaire Sault-Sainte-Marie, la Cour suprême du Canada a indiqué ce qui suit:

Lorsqu'il s'agit d'une infraction criminelle, la Couronne doit établir l'élément constitutif moral d'un délit, c'est-à-dire prouver que le prévenu qui a transgressé la loi l'a fait intentionnellement ou témérement, sachant qu'il commettait une infraction ou refusant sciemment de voir la réalité. La simple négligence est exclue de cette notion morale exigée pour une condamnation.

Compte tenu de ce jugement de la Cour suprême, je ne comprends pas comment une simple omission pourrait entraîner un verdict de culpabilité. Je sais que le libellé ne mentionne pas «délibérément» ou «sciemment». Je me demande si quelqu'un pourrait être condamné. C'est là ma première observation.

En deuxième lieu, je suis certain que l'affaire dont vous parliez en Ontario est l'affaire RAO; à cet égard, la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré qu'il n'est pas raisonnable, aux termes de la Charte (ce qui est d'ailleurs contesté devant la Cour suprême) de perquisitionner un bureau sans mandat, les perquisitions sans mandat devant viser des choses comme des bateaux, des voitures, etc., qui peuvent se déplacer rapidement. On conçoit aisément qu'elles s'imposent en pareils cas. La Cour d'appel de l'Ontario a donc soutenu qu'une perquisition sans mandat dans un bureau n'est pas raisonnable et que, pour cette raison, elle n'a aucune valeur ni aucun effet. La cause est maintenant devant la Cour suprême. J'ignore si elle a déjà été entendue ou non. Cela peut toutefois apaiser certaines de vos inquiétudes.

**M. Beall:** Dans l'affaire Sault-Sainte-Marie, les infractions étaient réparties en deux catégories, celles qui étaient associées à une obligation inconditionnelle et celles qui étaient liées à une intention délictueuse; or, si j'ai bien compris l'affaire, on a

*[Text]*

cally excluded, there must be a mental element." In taking that mental element and putting it into this section, if there has to be some proof by the Crown of negligence or wilfulness in the failure to disclose, it would be exceptionally difficult to get a conviction—because where is it in this act? There is nothing inferred in the conduct here to distinguish any of the shades of conduct. If I obtained a prescription 30 days before and the Crown calls evidence to show that I, in fact, got another one, there is nothing there, by itself, to import any of that level of intent. How will the Crown get that in under this kind of thing, because the offence is a very simple one. In the Sault Ste. Marie case, public regulations were under discussion. I have considered that often, and also offences under the Liquor Act, of selling to persons who apparently were under the age of 18. You can import some conduct because you have an 18-year old on the stand, and the test is that you can look at him and say "Well, would any reasonable person know that he was under 18?"

In this case there is nothing else, other than the wording and the act of obtaining or seeking to obtain a prescription, that would indicate the offence. Nowhere else do you have any other facts. The Crown says "That person went to Dr. A and then went to Dr. B two weeks later"; and Dr. B says "I was not told," and sits down. They have the elements.

**Senator Flynn:** But that is not the problem of the practitioners.

**Senator Nurgitz:** Will they not have cases where there are two doctors? First, they will not find that it is 30 days apart. It is more likely to be three days apart; and, secondly, in evidence they are likely to claim that they have just come in from Vancouver or Halifax and that a doctor in Halifax last year had prescribed something. Is that not more likely to be the kind of evidence? Are we not here searching out—

**Mr. Beall:** We are looking for the trafficker, and the trafficker is the one who knows what it is he had. He has the polished story, because he is able to convince a doctor that he has symptoms that require treatment.

In that instance, he is then in a situation where he can add a little bit to the stories, "Yes, I got the drugs from my doctor back in Vancouver," or "lost them on the plane", or "I left them in the airport." The section does not get at the person that we want to get at.

**Senator Flynn:** Who are you going to get except the drug addict under this?

**Dr. Da Sylva:** We are concerned about the fact that the law would create an offence which would bring into play the behaviour of the physician who is acting quite normally, and the physician would have to justify that he did or did not get that information from the patient—information which he is very unlikely to record anyway.

**Senator Flynn:** He is not obliged to ask the question at all. The burden is on the Crown to prove that that person got the

*[Traduction]*

établi une troisième catégorie qui prévoyait qu'il devait y avoir un élément constitutif moral d'un délit, à moins que cela ne soit spécifiquement exclu. Si cet élément constitutif moral du délit s'applique à cet article et que la Couronne doive prouver que les faits n'ont pas été divulgués par négligence ou de façon délibérée, il sera extrêmement difficile d'obtenir une condamnation, car où en est-il question dans la loi? Rien ne permet de nuancer la conduite. Si j'ai obtenu une ordonnance trente jours auparavant et que la Couronne produise des preuves pour démontrer que j'en ai obtenu une autre, rien ici ne permet d'établir l'intention derrière tout cela. Comment la Couronne y parviendra-t-elle étant donné qu'il s'agit d'une infraction très simple? Dans l'affaire Sault-Sainte-Marie, il était question d'un règlement public. J'ai étudié l'affaire à maintes reprises ainsi que d'autres infractions commises à l'égard de la législation sur les boissons enivrantes, infractions concernant la vente de ces boissons à des personnes ayant, en apparence, moins de 18 ans. Vous pouvez établir la conduite de quelqu'un en faisant comparaître un jeune de 18 ans à la barre des témoins; il s'agit de le regarder et de demander si une personne sensée saurait qu'il a moins de 18 ans.

En l'occurrence, rien, sinon le libellé et le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir une ordonnance, ne détermine l'infraction. Il n'y a nulle part ailleurs d'autres faits qui interviennent. La Couronne dit: «Un tel est allé voir le docteur A, puis le docteur B deux semaines plus tard.» Le docteur B dit: «Je n'en savais rien», et il se rassemble. Voilà les éléments.

**Le sénateur Flynn:** Mais ce n'est pas le problème des praticiens.

**Le sénateur Nurgitz:** N'auront-ils pas des cas où il y aura deux médecins? Premièrement, ils ne constateront pas qu'il y a un délai de trente jours. Ce sera probablement trois jours. Deuxièmement, dans leurs témoignages, ils soutiendront probablement qu'ils viennent d'arriver de Vancouver et qu'un médecin de cette ville leur a prescrit un médicament l'an dernier. N'est-il pas plus probable que ce sera là le type de témoignages qu'on présentera? Ne cherchons-nous pas ici.

**M. Beal:** Nous cherchons le trafiquant, c'est-à-dire celui qui sait ce qu'il a obtenu. Il a une histoire qui se tient et peut convaincre un médecin qu'il a bel et bien les symptômes qui exigent un traitement.

Dans ce cas, il peut ajouter qu'il a obtenu les médicaments de son médecin à Vancouver ou qu'il les a perdus dans l'avion ou les a laissés à l'aéroport. L'article ne vise pas la personne que nous voulons prendre.

**Le sénateur Flynn:** Aux termes de cet article, qui allez-vous prendre à l'exception du toxicomane?

**M. Da Sylva:** Nous nous inquiétons de ce que la loi créerait une infraction qui ferait intervenir le médecin qui agit tout à fait normalement et devrait justifier le fait qu'il a ou n'a pas obtenu du patient ces renseignements, qu'il n'aura fort probablement pas consigné de toute façon.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est nullement tenu de poser la question. Il revient à la Couronne de prouver que le patient a



[Text]

drug and did not tell. This will be aimed only at a drug addict and they will have to prove more than that he got just aspirins or 282s, as you said before, less than 30 days before from another doctor. It will not be that case. When a person really is involved in obtaining the drug more frequently than he should, we will have to bring in evidence that will be substantial and it would not involve the doctor unless they really have a strong case against a person.

**The Chairman:** Senator Flynn, wouldn't the essence of this problem be that we would be legislating in a vacuum, as it were, if there were not a corresponding onus placed on the physician, and what you are concerned about, obviously, is people's record-keeping as far as physicians are concerned? In a sense, it seems fruitless to create a crime when there is absolutely no obligation, at the moment, on a physician to ask the question. If the person does not volunteer the information, for whatever reason, then the physician is not going to ask. Now, the obvious corollary to all this, would seem to be that if we insisted on legislating this way, we would have to place it in the regulations, at least, that physicians before prescribing any drug which is a controlled drug must ask the patient, "Did you receive any prescriptions?". You don't have to know the contents. But if I say, "Well, I got tetracycline", or whatever it might be, in the last month, it is up to the physician to know that that is or is not a controlled drug. He simply has to make a record of that.

**Senator Frith:** Are you saying he should have to or he has to?

**The Chairman:** I am saying that, obviously, the argument we are hearing is that so far there has been no requirement for a doctor to ask the question. The whole point is rather fruitless, that is my feeling, because a doctor simply has to say, "Well, he did not volunteer."

**Senator Flynn:** If that it is the situation, the practitioner should not complain. They are not concerned. That is my point. It may be that you can make the argument that we should not legislate for nothing but I doubt that you could make that point here. But you certainly can make the point with regard to the practitioners, that they are not concerned at all with these provisions.

**Senator Frith:** If I understand, if I am properly informed, to reinforce the point made by Senator Flynn, the original bill C-18 did make it a statutory offence for a practitioner to prescribe the drug, and that was taken out. Isn't that correct?

**Senator Flynn:** That was the first question I put to them.

**Senator Frith:** It had two elements. It was going to be an offence for the practitioner to prescribe controlled drugs or narcotics for the purpose. Secondly, it was going to be an offence to obtain. They retained the offence of obtaining without disclosing and removed the other part. Is that not correct?

**Senator Flynn:** The way it is worded, it seems to me that the patient has to ask for the drug or the prescription. It says, "No person shall seek or obtain." The initiative is on the patient, not on the doctor.

[Traduction]

obtenu le médicament et n'a pas dit la vérité. On ne visera que le toxicomane, et il faudra prouver qu'il a obtenu d'un autre médecin moins de trente jours auparavant autre chose que des aspirines ou des 282, comme vous l'avez dit plus tôt. Ce ne sera pas des cas comme celui-là. Lorsqu'une personne obtient vraiment des médicaments plus souvent qu'elle ne le devrait, nous devons apporter de solides preuves, et le médecin ne sera pas en cause à moins qu'on ait de fortes présomptions contre lui.

**La présidente:** Sénateur Flynn, pour l'essentiel, ce problème ne tient-il pas à ce que nous légiférons dans le vide, pour ainsi dire, si nous n'imposons pas de fardeau correspondant aux médecins? De toute évidence, vous vous préoccupez du maintien des dossiers des patients par les médecins. En un sens, il semble inutile de créer une infraction criminelle si nous n'obligeons pas le médecin à poser la question. Si le patient ne fait pas le premier pas, pour quelque raison que ce soit, le médecin ne la posera pas. Or, corollairement, si nous insistions pour légiférer de cette manière, nous devrions préciser à tout le moins dans le règlement que les médecins doivent, avant de prescrire une drogue contrôlée, demander au patient s'il en a déjà reçue. Il n'est pas nécessaire d'en connaître le contenu, mais si je dis que j'ai obtenu de la tétracycline, ou quoi que ce soit, le mois dernier, le médecin doit savoir s'il s'agit ou non d'une drogue contrôlée. Il doit simplement le consigner.

**Le sénateur Frith:** Dites-vous qu'il devrait le faire ou qu'il doit le faire?

**La présidente:** Je dis qu'on fait valoir que jusqu'à maintenant, un médecin n'est pas tenu de poser la question. Tout cela est un peu inutile, selon moi, car il est impossible qu'un médecin doive simplement dire qu'il n'a pas fait les premiers pas.

**Le sénateur Flynn:** Dans pareils cas, le praticien ne devrait pas se plaindre. Il n'est pas en cause, selon moi. Il ne devrait pas l'être. Vous pouvez soutenir que nous ne devrions pas légiférer pour rien, mais je doute que vous puissiez faire valoir ce point. Cependant, vous pouvez faire valoir que ces dispositions ne concernent absolument pas les praticiens.

**Le sénateur Frith:** Si je comprends bien et si l'on m'a bien informé, le projet C-18 initial, pour renforcer le point soulevé par le sénateur Flynn, assimilait à une infraction le fait qu'un praticien prescrive la drogue obtenue, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** C'est la première question que je leur ai posée. Cela renforce.

**Le sénateur Frith:** Il y avait deux éléments. D'abord il devait être interdit à un praticien de prescrire à cette fin des drogues ou des narcotiques contrôlés. Deuxièmement, il s'agissait d'en interdire l'obtention. On a laissé l'infraction relative à l'obtention sans divulgation, et on a retiré l'autre partie, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** D'après la formulation, il me semble que le patient doit demander la drogue ou l'ordonnance. En effet, on précise bien que «nul ne peut obtenir ou chercher à obtenir.» L'initiative est celle du patient, et non du médecin.



[Text]

**Senator Nurgitz:** If I just say that my arm keeps falling off and he says, "Well only one drug will keep it stuck on," I have not sought or obtained.

**Senator Flynn:** No, the idea is to catch the man who is trying to get the drug through the doctor.

**Senator Doyle:** One point that rouses my curiosity, and that was the suggestion that it is not the habit of doctors to keep records.

**Mr. Freamo:** No, sir.

**Senator Doyle:** I mean detailed records of medication. Do you mean they never write it down in their books if they gave somebody this pill or capsule? They would have no record of it. Then, if it happens some months later the police are investigating, they will have no recollection of it. Perhaps I got that wrong. Is that what you meant?

**Mr. Freamo:** I think, sir, that when the physician sees a patient he makes notes, and these notes in very large measure relate to the physical condition of the patient, and he will have in his notes what he prescribed. But, it would be unusual for him to ask a patient whether he is on some other drugs, unless he is concerned about side effects of the drugs he is just prescribing. Certainly he would never put in his notes that the patient had been on some other drugs some time previously under the care of another doctor.

**Senator Doyle:** My own experience, limited as it may be, has been quite the opposite. Whenever I find myself, for reasons of hard living or whatever, in the hands of a doctor, the first thing he says is, "All right, what medication are you taking now?"

**Senator Frith:** Or, "Are you taking any medication?"

**Senator Doyle:** And he will say, "You have been coming here for eight years. Let's see, you were taking four of those pills per day eight years ago. Today you are taking three. Well, what happened when you were with Dr. Smithers?" If I can't recall what happened with Dr. Smithers, he will call Dr. Smithers' office or have his secretary call Dr. Smithers to look up the patient's records. Then he may say, "Yes, you had such and such and you had an allergy to it, so I am not going to put you back on it." I find, and perhaps I am being more complimentary than I should be here, that in general the doctors are exceedingly careful about medical history or the history of medication. Now, this does not say that they should be required, or they may not wish to require themselves disclosure of what they have done and whether they gave somebody something 28 days ago. That is between themselves and their conscience and the law books. The question is: What is their practice and will it be changed?

**Dr. Da Sylva:** Madam Chairman, the senator is quite right. The physician is likely to record everything that is medically significant to the care of the patient. He will record information that will be useful for the future treatment of the patient. He will make those notations to recall events that have medical significance. He is not likely to record that which has no medi-

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Si je déclare simplement que je suis en train de perdre un bras et que le médecin me dise qu'une seule drogue peut régler le problème, je n'ai pas cherché à obtenir le médicament moi-même?

**Le sénateur Flynn:** Non, il s'agit de prendre celui qui essaie d'obtenir la drogue du médecin.

**Le sénateur Doyle:** Un point pique ma curiosité; on a laissé entendre que les médecins n'avaient pas l'habitude de tenir des dossiers.

**M. Freamo:** Non, monsieur.

**Le sénateur Doyle:** Des dossiers détaillés relatifs aux médicaments. Voulez-vous dire qu'ils n'inscrivent jamais dans leurs livres qu'ils ont donné à tel ou tel patient un médicament qu'ils n'en tiennent aucun registre et qu'il ne s'en souviendraient pas si, quelques mois plus tard, la police les interrogeaient. J'ai peut-être mal compris.

**M. Freamo:** Je pense que, dans une large mesure, le médecin prend note de la condition physique du patient et il consigne aussi ce qu'il lui a prescrit. Mais habituellement, il ne lui demandera pas s'il a pris d'autres médicaments, à moins que la drogue qu'il va lui prescrire puisse avoir des effets secondaires. Mais il ne consignerait pas que le patient a pris d'autres drogues à un moment où il était soigné par un autre médecin.

**Le sénateur Doyle:** D'après mon expérience, si limitée soit-elle, c'est le contraire. Dès que je me trouve chez le médecin parce que je me suis surmené, ou quoi que ce soit, la première chose qu'il me dit c'est: «Quels médicaments prenez-vous actuellement?»

**Le sénateur Frith:** Ou: «Prenez-vous des médicaments actuellement?»

**Le sénateur Doyle:** Et il vous dira: «Vous venez ici depuis huit ans; vous preniez quatre de ces pilules par jour à cette époque; aujourd'hui, vous en prenez trois. Qu'est-il arrivé lorsque vous étiez traité par le Dr Smithers?» Si je peux m'en souvenir, et qu'il ne l'ait pas vérifié, il appellera au bureau du Dr Smithers ou demandera à sa secrétaire de le faire pour vérifier mon dossier, puis il me dira que j'avais telle ou telle allergie et qu'il ne peut me prescrire le même médicament. Je trouve qu'en général, mais peut-être suis-je plus flatteur que je ne le devrais, les médecins font extrêmement attention aux antécédents médicaux de leur patients. Or, cela ne veut pas dire qu'ils devraient être tenus de divulguer ce qu'ils ont fait et de se rappeler ce qu'ils ont prescrit à un patient 28 jours auparavant. Cela les concerne, eux et leur conscience, ainsi que le droit. Il s'agit de savoir quelle est leur pratique et si elle sera modifiée.

**M. Da Sylva:** Madame la présidente, le sénateur a raison. Le médecin consignera probablement tout ce qui, médicalement, se rapporte aux soins à prodiguer au patient. Il prendra en note les renseignements qui seront utiles dans le traitement à donner au patient. Il prendra des notes pour se rappeler les faits qui ont une importance du point de vue médical. Mais selon toute vraisemblance, il ne tiendra pas compte d'éléments

[Text]

cal significance, such as the colour of the tie the patient was wearing on a particular visit.

The evidence that is required to obtain a conviction under the proposed amendment would be a notation in the doctor's record saying that Mr. Doyle did not tell him that he received a prescription for narcotics during the previous 30 days. That is the kind of evidence the authorities would have to find in the doctor's records.

**Senator Doyle:** Doctor, if you were writing your notes in the evening regarding the day's activities, would you not find it unusual enough to have a patient who had asked for half a pack of downers during the course of the afternoon and not record it in your notes? Would that not be something you would make a note of?

**Dr. Da Sylva:** We are talking about what evidence is required to obtain a conviction under the proposed amendment. Either the physician would remember quite clearly that the patient did not mention anything about receiving an earlier prescription on the one hand, or he would have a note in his chart saying that the patient denied having had the control of a narcotic drug during the past 30 days.

**Senator Doyle:** I agree with that; I am asking you what the habits of physicians are with respect to making notations when they prescribe drugs. Would the physician likely record the history of the drug intake of the patient?

**Dr. Da Sylva:** Yes, but if that patient did not volunteer additional information, it is unlikely that that will be found in the record.

**Senator Doyle:** Nor is the doctor likely to be found guilty if he asked that question and received as an answer a false statement under the terms of the bill.

**Senator Frith:** The doctor does not even have to ask that question. There is no responsibility created under this legislation respecting the doctor. The only concern is that the doctor may have to allow people to search his records.

**Senator Nurgitz:** I am not satisfied that Senator Doyle's question has been answered. What is the requirement? What does the doctor have to do?

**Senator Frith:** Under this law?

**Senator Nurgitz:** No. I am asking what the doctor has to note on anyone's chart.

**Dr. Da Sylva:** Legally, I do not think the doctor has to note anything. He may have to keep records for medical care insurance requirements; he may be required to keep a record in order to be paid, but in terms of legal requirements, I do not think he has to keep any records, except those for his own protection. That is not a legal requirement.

**Senator Nurgitz:** You are saying, doctor, that there is no requirement to record the issuing of a prescription at all?

**Dr. Da Sylva:** I thought you were asking me about keeping records. A pharmacist has a legal obligation to keep records of controlled drugs and narcotic drugs; not a physician.

[Traduction]

qui n'ont pas d'importance médicale comme la couleur de la cravate que portait le patient au cours d'une visite particulière.

Aux termes de la modification proposée, pour pouvoir inculper quelqu'un, il faudrait que le médecin ait inscrit dans ses notes que M. Doyle, disons, lui a dit qu'il n'avait pas reçu d'ordonnance de narcotique au cours des 30 jours précédents. C'est le type de preuves qu'il faudrait que les autorités trouvent dans les dossiers du médecin.

**Le sénateur Doyle:** Si vous écriviez vos notes dans la soirée au sujet des activités de la journée, ne trouveriez-vous pas assez curieux qu'un patient vous ait demandé une demi-boîte de calmants dans l'après-midi pour l'inscrire dans vos notes? N'en feriez-vous pas une note?

**M. Da Sylva:** Vous parlez des preuves nécessaires pour faire condamner quelqu'un aux termes de la modification proposée. Le médecin se rappellerait clairement que la patient ne lui a pas dit qu'il avait déjà reçu une ordonnance, ou il aurait dans ses dossiers une note indiquant que le patient a nié avoir obtenu une drogue contrôlée dans les 30 jours précédents.

**Le sénateur Doyle:** J'en conviens, mais je vous demande quelles sont les habitudes des médecins lorsqu'ils prennent des notes au sujet de drogues qu'ils ont prescrites. Y consignent-ils les diverses drogues qu'a pu prendre le patient?

**M. Da Sylva:** Oui, mais si le patient n'a pas ajouté de renseignements, on ne les trouvera vraisemblablement pas dans le dossier.

**Le sénateur Doyle:** Aux termes du projet de loi, le médecin ne sera probablement pas reconnu coupable s'il a posé la question et qu'on lui a menti.

**Le sénateur Frith:** Le médecin n'a même pas à poser la question. Il n'est pas tenu de le faire aux termes de ce projet de loi. Il doit simplement être disposé à permettre qu'on fouille ses dossiers.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas convaincu qu'on ait répondu à la question du sénateur Doyle. Quelle est l'exigence? Que doivent faire les médecins?

**Le sénateur Frith:** Aux termes de la loi?

**Le sénateur Nurgitz:** Non. Je veux savoir ce qu'ils doivent noter dans le dossier des patients.

**M. Da Sylva:** Légalement, je ne pense pas que le médecin doive noter quoi que ce soit. Il peut devoir tenir les dossiers aux fins de l'assurance-maladie, c'est-à-dire pour pouvoir être payé, mais sur le plan des exigences de la loi, je ne pense pas qu'il ait à tenir quelque dossier que ce soit, si ce n'est pour sa propre protection. Ce n'est pas là une exigence de la loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que vous n'êtes pas tenu de consigner les médicaments prescrits?

**M. Da Sylva:** Je pensais que vous m'interrogiez sur la tenue de dossiers. Un pharmacien est tenu par la loi de consigner dans ses dossiers la délivrance de drogues et stupéfiants contrôlés, mais non un médecin.



## [Text]

**Senator Nurgitz:** You are not listening to me. If I were to go to you with an ailment tomorrow and you prescribed a controlled drug—one similar to those which we are dealing with here—do you have a legal requirement to note that in your records?

**Dr. Da Sylva:** No.

**Senator Nurgitz:** What about the profession?

**The Chairman:** We are talking about good medical practice.

**Mr. Freamo:** Then you are talking about something which is quite different.

**Senator Nurgitz:** In your canon of ethics, what is the standard practice?

**Dr. Da Sylva:** That is another story.

**Senator Nurgitz:** Tell us that story.

**Dr. Da Sylva:** I do not think this is pertinent to the issue at hand, but a doctor keeps whatever notes he considers necessary to provide a patient with good care. If the doctor is a person who has a phenomenally good memory—and there are such people—he may only keep notes listing the date on which the person came in, and may record the medication, especially if the medication is likely to be significant to the treatment, such as a hormone or an antibiotic.

If the doctor diagnosed a sprain and prescribed pain pills, that would not be pertinent to his treatment in the future. The doctor may not make a note of that, especially if that medication were given on a house call because the doctor would not have his office records with him. He may not record that at all, and there would be no obligation on him to do so.

**Senator Lewis:** It seems to me that what the bill is trying to get at is those who obtain these drugs for illicit purposes.

**Mr. Freamo:** That is right.

**Senator Lewis:** It is rather peculiar that the bill does not tackle that subject in that way, because if you read these two clauses, what they are saying is that it is not addressed to a person simply seeking or obtaining a narcotic but it is addressed to a person seeking or obtaining a narcotic by a person who has not disclosed to the physician that he has been to another physician and received another prescription. In other words, that person can go back to the same physician and obtain a series of prescriptions. That would not be an offence even if he used those drugs for illicit purposes.

**Mr. Freamo:** Or the patient could go 32 days later and not have to report.

**Senator Nurgitz:** But you know who they are after. The old aunt who is a bit of a neurotic can go every 30 days to obtain a prescription. The department is not concerned about her. The department is concerned about the person who is going to take pills and put them out on the street for profit.

**Mr. Freamo:** Then why is the legislation not written in that fashion?

**The Chairman:** Senator Lewis' point is an interesting one. If I were to go to a doctor every 15 days and disclose that I had

## [Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne m'écoutez pas. Si j'allais vous consulter demain pour un malaise et que vous me prescriviez une drogue contrôlée, l'une des drogues dont nous traitons ici, seriez-vous légalement tenu de le consigner dans vos dossiers?

**M. Da Sylva:** Non.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'en est-il de la profession?

**La présidente:** Nous parlons d'une bonne pratique médicale.

**M. Freamo:** Alors vous parlez de quelque chose de très différent.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans votre code d'éthique, quelle est la pratique habituelle?

**M. Da Sylva:** C'est une autre histoire.

**Le sénateur Nurgitz:** Racontez-nous la.

**M. Da Sylva:** Je ne pense pas que cela soit pertinent, mais un médecin prend note de tout ce qu'il juge nécessaire aux soins à prodiguer aux patients. Si le médecin a une mémoire phénoménale (certains en ont une) il peut ne prendre note que des dates auxquelles une personne l'a consulté et peut-être aussi des médicaments qu'il lui a prescrits, notamment s'il s'agit d'hormones ou d'antibiotiques, par exemple.

Si le médecin diagnostique une foulure et prescrit des analgésiques, cela n'a rien à voir avec le traitement futur. Il se peut qu'il n'en prenne pas note, notamment si ces médicaments ont été prescrits au cours d'une visite à domicile et que le médecin n'avait pas avec lui ses dossiers. Il est possible qu'il ne consigne pas ces renseignements et il ne serait d'ailleurs pas tenu de le faire.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble que le projet de loi vise ceux qui obtiennent ces drogues à des fins illicites.

**M. Freamo:** C'est exact.

**Le sénateur Lewis:** Il est assez curieux que le projet de loi ne traite pas ainsi de cette question; si vous lisez les deux articles, vous constaterez qu'ils ne visent pas les personnes qui cherchent simplement à obtenir des stupéfiants mais plutôt celles qui le font sans signaler au médecin qu'elles en ont déjà eus d'un autre. Autrement dit, une personne peut retourner voir le même médecin et obtenir toute une série d'ordonnances; ce ne serait pas délictueux, même si elle utilisait ces drogues à des fins illicites.

**M. Freamo:** Ou encore le patient pourrait y retourner 32 jours plus tard et ne pas avoir à le signaler.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais vous savez qui on essaie de prendre. La vieille tante qui est un peu névrotique peut retourner voir le médecin tous les 30 jours et obtenir une nouvelle ordonnance. Ce n'est pas elle qui préoccupe le ministère mais plutôt ceux qui se font prescrire des ordonnances puis les revendent dans la rue.

**M. Freamo:** Alors pourquoi la loi n'est-elle pas rédigée de cette façon?

**La présidente:** La question soulevée par le sénateur Lewis est intéressante. Si j'allais voir un médecin tous les 15 jours et



**[Text]**

received a prescription 15 days earlier, the doctor is under no legal obligation to not give me the prescription. I have conformed with the act, I have disclosed, and I can go back every 15 days and obtain drugs. Is that not what the bill says? If so, that does not make sense, because it does not get to the root of the problem.

**Senator Bosa:** Madam Chairman, I want to pursue Senator Doyle's question.

Is it not routine for a doctor to ask a patient before he prescribes a drug whether that patient has had drugs recently? I know that when I recently donated blood I was asked if I had been out of the country or under medication.

When a patient goes to a doctor and describes certain symptoms that require drugs by way of treatment, would that doctor not be alerted right away in view of the fact that this problem looms large on the horizon in the country at this time? Would the doctor not go out of his way to determine whether or not the patient has received similar drugs in the past?

**Dr. Da Sylva:** We are looking at an issue within a very narrow, narrow context. As Mr. Beall said earlier, the physician normally treats the patient as a patient, not as a criminal. The doctor asks whatever questions he thinks are pertinent to the current situation related to the signs and symptoms. If, during the course of questioning, he asks about medication, the chances are that he will ask about medication as it relates to the current condition. He might ask the patient whether he is taking any drugs that might explain the symptoms, whether he is taking any drugs that might explain why the symptoms are getting worse, or whether there is an incompatibility between the drugs the patient is taking now and those which the doctor prescribed earlier.

If the patient saw another physician while at the cottage three weeks earlier and that doctor prescribed some 292s as an analgesic for a sprained ankle, and the patient took those for two days, he is unlikely to relate that to his physician, nor is the physician likely to ask him whether he took 292s three weeks earlier.

**Senator Bosa:** A 292 pill is not a significant drug.

**Mr. Geekie:** It has a narcotic in it.

**Dr. Da Sylva:** There are many drugs that have controlled narcotics in them. Some physicians are not aware of that, so certainly the patient would not be aware of that.

**Mr. Geekie:** The other point I should like to make is that Senator Doyle would make a very good patient. He obviously goes to the same physician and to that extent he is the exception; many people do not have a family physician, so they tend to go from physician to physician, the out-patient department at the Civic Hospital one weekend, the out-patient department at the Riverside Hospital or the Queensway-Carleton Hospital the next weekend. In that case, a physician would not have comprehensive details in his records. To make it even worse, you could have the 292s you are referring to, codeine containers, prescribed or provided to you by the dentist; you can get them from other practitioners; then you go to the physician two days later.

**[Traduction]**

lui révélait avoir obtenu une ordonnance 15 jours auparavant, il ne serait pas légalement tenu de me refuser une autre ordonnance. Je me suis conformé à la loi, j'ai révélé ce qu'il fallait et je peux y retourner tous les 15 jours et obtenir les drogues. N'est-ce pas ce que le projet de loi dit? Dans l'affirmative, cela n'a pas de sens, car on ne vas pas au fond du problème.

**Le sénateur Bosa:** Madame la présidente, je tiens à poursuivre la question du sénateur Doyle.

Un médecin n'a-t-il pas l'habitude de demander à un patient s'il a obtenu des drogues récemment avant de lui en prescrire une? J'ai récemment donné du sang et l'on m'a demandé si j'étais allé à l'étranger ou si je prenais des médicaments.

Lorsqu'un patient va voir un médecin et lui décrit certains symptômes qui doivent être traités par des drogues, le médecin ne serait-il pas vigilant étant donné que ce problème est si répandu au Canada à l'heure actuelle? Le médecin n'essaierait-il pas de savoir si le patient a reçu des drogues semblables par le passé?

**M. Da Sylva:** Nous considérons la question d'un point de vue très étroit. Comme l'a dit M. Beall plus tôt, le médecin considère normalement ses clients comme des patients et non comme des criminels. Il pose les questions qui, selon lui, se rapportent aux symptômes en cause. S'il pose des questions sur les médicaments, il le fera probablement par rapport à la condition actuelle du patient. Il demandera peut-être au patient s'il prend des drogues pour pouvoir expliquer les symptômes en présence ou pourquoi ils s'aggravent ou encore pour savoir s'il y a une incompatibilité entre les drogues que prend actuellement le patient et celles que le médecin lui a prescrites auparavant.

Si un patient a vu un autre médecin trois semaines auparavant, et que ce médecin lui a prescrit des 292 pour le soulager d'une entorse à la hanche, il est peu probable que le patient le rapporte à l'autre médecin, ni que ce dernier lui demande s'il a pris des 292 il y a trois semaines.

**Le sénateur Bosa:** Une 292 n'est pas une drogue forte.

**M. Geekie:** Elle contient un stupéfiant.

**M. Da Sylva:** De nombreuses drogues contiennent des stupéfiants contrôlés. De nombreux médecins ne le savent pas; donc, il doit y avoir des patients qui ne le savent pas non plus.

**M. Geekie:** J'aimerais signaler que le sénateur Doyle ferait un très bon patient. De toute évidence, il va toujours voir le même médecin et dans cette mesure, il représente l'exception; de nombreuses personnes n'ont pas de médecin de famille et vont de l'un à l'autre, à la clinique externe de l'hôpital municipal une fin de semaine, à celle de l'hôpital Riverside une autre fois, puis à l'hôpital Queensway-Carleton la fin de semaine suivante. En ce cas, un médecin n'aura pas tous les détails dans ses dossiers. Pis encore, ces 292 dont vous parlez, qui contiennent de la codéine, pourraient vous avoir été prescrits par le dentiste, ou par d'autres praticiens deux jours avant que vous ne voyiez votre médecin de famille.

## [Text]

**Senator Flynn:** Are you defending the person who gets the prescription or drug, or the medical practitioner? Up to now, you have said the section could be abused by a patient; that is the only problem you have raised.

**Mr. Geekie:** We are not here to defend the profession. We are trying to be helpful to the committee and point out to you the way the legislation, as we see it, is going to work or is not going to work.

**Senator Flynn:** If it is not going to work, that should not worry you.

**Mr. Freamo:** It will worry doctors who might spend a great deal of time in court at trials where there will never be anybody found guilty. You will have to have the first doctor and the second doctor in court; both of them will have to be there.

**Senator Nurgitz:** We will never get after drug-shoppers, to use your terminology, unless we take the first and second doctors to court, no matter what the section says.

**Mr. Freamo:** If you are going to get convictions, the profession is very happy. However, if it is written in such a way that you are not going to be able to get convictions, we are all wasting our time in the process. If you could write in something that indicated that what you are after are people who obtain these prescriptions under false pretenses—

**Senator Flynn:** You have just put your finger on it.

**Mr. Freamo:** We are happy to see something of this sort, but, the way it is written now, we think nobody will ever be convicted.

**Senator Flynn:** That should not be your problem.

**Mr. Beall:** Senator Flynn, perhaps I might respond to something that you raised. It is a very good point. There is an assumption in some of the comments that have been made, particularly by yourself, that we are after a particular group of individuals. I think everyone in this room knows who we are after. The submission we are making to you, and what in part we are asking you to consider, is the fact that this section is much wider and includes a much wider body of people, because there is no distinction; it is not specifically aimed at the group we want to gather or the conduct we want to see prohibited, in the way it is written.

The other concern we have on top of that is that, even cast as wide as it is, it is a bit like a fish net or a sieve, because we can all see the potential for many people dropping through and escaping the provisions of that section. We are saying to you, "Look, we are not sure it is directed at the trafficker we want to get at, and we are not sure that the involvement of the medical profession in assisting the stamping-out of that kind of behaviour will be productive."

**Senator Frith:** The problem is that you keep moving your reasoning ahead. You say, "Look, here is the objective, to get the drug-shopper."

**Mr. Freamo:** No question.

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Défendez-vous la personne qui obtient l'ordonnance ou la drogue, ou le praticien? Jusqu'à maintenant, vous avez dit qu'un patient pourrait invoquer indûment l'article en question; c'est la seule lacune que vous avez relevée.

**M. Geekie:** Nous ne sommes pas là pour défendre la profession. Nous essayons d'aider le comité en lui expliquant pourquoi, à votre avis, la loi sera ou ne sera pas efficace.

**Le sénateur Flynn:** Si elle n'est pas efficace, cela ne devrait pas vous déranger.

**M. Freamo:** Cela dérangerait les médecins qui devront peut-être passer beaucoup de temps au tribunal dans des procès où personne ne sera jamais reconnu coupable. Il faudra convoquer le premier médecin que le témoin aura consulté ainsi que le second; ils devront comparaître tous les deux.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous ne pourrions jamais mettre la main sur les coureurs de drogues, comme vous les appelez, sans les témoignages du premier et du deuxième médecins consultés, quoi que dise l'article en question.

**M. Freamo:** Si vous réussissez à faire condamner ces personnes, la profession en sera très heureuse. Cependant, si le libellé de l'article est tel qu'il sera impossible de faire condamner les contrevenants, nous perdons tous notre temps. Si vous pouviez prévoir une disposition permettant de dépister ceux qui obtiennent des ordonnances sur de fausses déclarations...

**Le sénateur Flynn:** Vous venez de mettre le doigt dessus.

**M. Freamo:** L'article n'est pas mauvais, dans sa forme actuelle, nous craignons qu'il ne permette jamais d'arrêter qui que ce soit.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne devriez pas vous préoccuper de cela.

**M. Beall:** Sénateur Flynn, vous avez soulevé une très bonne question et je peux peut-être y répondre. D'après ce qui a été dit jusqu'à maintenant, et surtout ce que vous avez dit, on peut présumer que la justice cherche à coïncider un certain groupe d'individus. Je crois que tous ceux qui sont ici présents savent de qui il s'agit. Ce que nous vous disons et à quoi nous vous demandons en quelque sorte de réfléchir, c'est que la portée de cet article est beaucoup plus vaste que l'objectif que vous visez et s'applique à beaucoup plus de gens que ceux que vous cherchez à coïncider parce qu'aucune distinction n'y est faite; dans sa forme actuelle, il ne vise pas précisément le groupe que nous cherchons à attaquer ni les activités que nous voulons enrayer.

Notre deuxième préoccupation est que l'article, même s'il vise beaucoup de gens, est un peu comme un filet pour la pêche ou une passoire parce que nous percevons déjà la possibilité que beaucoup réussissent à se faufiler et à échapper à son application. Nous vous disons simplement que nous ne sommes pas certains qu'il vise les trafiquants que nous voulons arrêter ni que la collaboration de la profession médicale aux efforts déployés pour mettre fin à ces activités donnera des résultats.

**Le sénateur Frith:** Le problème est que vous allez toujours plus loin. Vous nous dites que l'objectif de l'article est d'attraper les coureurs de drogue.

**M. Freamo:** Exactement.



[Text]

**Senator Frith:** You say, "You have a piece of legislation here under which it will be very tough to convict anybody. You will not get anybody." We say that we see that. We agree that we want to get these people, just as you do, but we want it to be effective. The trouble is, the logical thing is to say, "I guess we had better amend it to require doctors to keep all the records, to set up photographic things so they take pictures of everybody." That is the problem. You have over-sold a bit here.

**Mr. Beall:** Like cashing a cheque in the bank.

**Senator Frith:** Yes. The only way we will make it do what you want it to do is to put you people to a lot more trouble than is the case now. We are going to have to get warrantless searches; we are going to have to change the Ontario Court of Appeal case and say that officers have to be included, particularly we have to make sure it says, "medical officers" and that all medical records should be available. That is the problem. What are you saying? You are saying that it is terribly difficult to get a conviction, so we should take it out so nothing happens.

**Mr. Freamo:** Oh, no.

**Senator Frith:** You say, "It is terribly difficult to get a conviction, so make us work harder, get us doctors really in here; get us sworn as deputies." That is the problem. That is the corollary. You have convinced me that they will have tremendous difficulty getting convictions.

**Mr. Freamo:** Surely there is a way of amending it so that it will be much easier, so that you can achieve it. That is all we are trying to do.

**Senator Flynn:** Easier for whom?

**Dr. Da Sylva:** I am trying to understand why this particular amendment is proposed, except to throw people in jail for longer periods or impose greater fines on them. Drug problems are extremely complex, and we are just beginning to understand little bits of it; we are beginning to discover substances in the body that are like drugs and which may be lacking in some people who are addicted to drugs. Mr. Geekie referred to the 15 or 20 per cent success rate. These are extremely complex problems. We do not even know that these people are criminals, except that they have gone against the law; they are criminals only because they have gone against a law that you wrote. We are trying to find a sieve that is so tight that it will catch every sick person in this section; it is so hard to make this sieve tight that every time we try to plug a hole a new hole appears, and every year we have to amend this legislation because it is so difficult to administer it. I wonder why we have to make this further complication in the law when there is provision for crime under the regulations right now. I am not

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Vous prétendez qu'avec ce projet de loi, il sera très difficile de faire condamner les coupables, de les mettre hors circuit. Nous vous disons que nous nous en rendons bien compte. C'est vrai, nous voulons éliminer ces trafiquants autant que vous, mais nous voulons que le projet de loi soit efficace. Le problème, c'est que la seule solution logique serait d'amender le projet de loi de façon à ce qu'il oblige les médecins à garder tous leurs dossiers, à prendre des photographies de tout le monde. Voilà le problème. Vous en avez peut-être un peu trop fait.

**M. Beall:** C'est un peu comme encaisser un chèque à la banque.

**Le sénateur Frith:** Exactement. La seule façon que le projet de loi ait la portée que vous voudriez qu'il ait sera de vous confier, à vous les médecins, beaucoup plus de responsabilités qu'à l'heure actuelle, d'autoriser la police à faire des perquisitions sans mandat, de réviser la cause dont la Cour d'appel de l'Ontario est saisie et de prévoir que tous les agents doivent être entendus par le tribunal, et surtout de nous assurer que le projet de loi mentionne bien les médecins; tous les dossiers médicaux devront être mis à la disposition des tribunaux. Voilà le problème. Mais que répondez-vous à cela? Vous dites qu'il sera terriblement difficile de faire condamner qui que ce soit et que par conséquent, nous devrions retirer cet article du projet de loi de façon à n'avoir rien de difficile à faire.

**M. Freamo:** Mais ce n'est pas cela du tout.

**Le sénateur Frith:** Vous nous dites que comme il sera terriblement difficile de faire condamner les contrevenants, le projet de loi devrait vous confier des responsabilités plus lourdes, mettre vraiment les médecins dans le bain et en faire les adjoints des forces policières. Voilà le problème. Voilà le corollaire. Vous m'avez convaincu qu'il sera extrêmement difficile d'obtenir des condamnations.

**M. Freamo:** Il y a certainement un moyen d'amender cette disposition de manière à ce qu'il soit plus facile d'atteindre son objectif. C'est ce que nous essayons tous de faire.

**Le sénateur Flynn:** Plus facile pour qui?

**M. Da Sylva:** J'essaie de comprendre pourquoi on propose cet amendement si ce n'est pour pouvoir emprisonner les contrevenants plus longtemps ou leur infliger des amendes plus lourdes. Les problèmes de drogue sont extrêmement complexes, et nous commençons à peine à en comprendre certains éléments; nous savons depuis peu de temps que le corps secrète des substances qui sont comme des drogues et dont peuvent manquer les narcomanes. M. Geekie a parlé d'un taux de réussite de 15 à 20 p. 100. Ce sont des questions extrêmement complexes. Nous ne sommes même pas certains que ces gens soient des criminels, nous savons uniquement qu'ils ont contrevenu à la loi que vous avez écrite. Nous essayons d'ajouter à cet article un tamis dont les mailles seront assez fines pour arrêter toutes les personnes malades; il est si difficile de concevoir pareil tamis que chaque fois que nous essayons d'obtenir un trou, un autre apparaît quelque part et chaque année, nous sommes obligés de modifier la loi parce qu'elle est trop difficile à appliquer. Je me demande pourquoi nous tenons à la compliquer davantage alors qu'il y a déjà dans la réglementation une



[Text]

sure why we need this additional thing, which is looser and more difficult to administer.

**Senator Frith:** Part of the answer was given by your counsel.

**Senator Lewis:** We know what this is aimed at. I am just wondering whether the problem is with those people who want to obtain these drugs for trafficking purposes, or merely for possession because of their own dependence. Can you tell us that from your experience?

**Mr. Freamo:** I think, if an individual goes from physician to physician, the likelihood is that he is trying to obtain a sufficient quantity, more than he requires, so that he can sell it. This is obvious. If he found a physician who was willing to treat him as a drug addict, who had him on a controlled basis, that physician would give him a sufficient amount for him. However, once they start shopping, they are obviously looking for some excess to their needs that they can peddle somewhere else.

**Senator Lewis:** I think we have all heard of cases in our own community of people who do that shopping. Most of them seem to be people who have a dependence on it, and they go around trying to get it. I am wondering whether it is a big problem, the trafficking part.

**Mr. Freamo:** Yes, it is.

**Senator Lewis:** There are two offences: one of being in possession of drugs and the other of trafficking.

**Senator Flynn:** Illegal possession.

**Senator Lewis:** Yes, illegal possession.

**Mr. Freamo:** We said earlier that some of our provincial organizations circulate descriptions and pictures of people who are out drug-shopping, who go from doctor to doctor. It is that big a problem. These people are obviously not just looking for drugs for their own use; they are looking for drugs to peddle them.

**Senator Lewis:** It is a problem then?

**Mr. Freamo:** Yes, it is a problem.

**The Chairman:** Is there any onus on you in cases where you are sure there are blatant abuses to disclose it to the police? Even though you are sure there is not a valid or genuine patient relationship, do you feel any onus on you to disclose that information to the police at this point?

**Dr. Da Sylva:** There are some physicians who argue that there is a role for that kind of disclosure. On the other hand, the code of ethics says very clearly that you may not disclose to outsiders information you have acquired from a patient. The argument on the other side is that there is a provision in the code of ethics which says a physician has a right and duty to society to maintain public health and safety. "Public health and safety" is a broad term and it would be hard to define, in this particular case, how a drug addict relates to that. One could argue that, if a drug addict is given a drug by a physi-

[Traduction]

disposition concernant les activités criminelles de ce genre. Je vois mal pourquoi nous aurions besoin d'une disposition supplémentaire, d'autant moins qu'elle est plus vague et plus difficile à appliquer.

**Le sénateur Frith:** Votre conseiller juridique nous a déjà donné une partie de la réponse.

**Le sénateur Lewis:** Nous savons ce que vise l'article. Tout ce que je veux savoir, c'est si le problème vient des gens qui veulent obtenir ces drogues pour en faire le commerce ou s'il vient de ceux qui tiennent à s'en procurer simplement parce qu'ils ont créé une accoutumance. Selon votre expérience, qu'en pensez-vous?

**M. Freamo:** Si une personne passe d'un médecin à l'autre, c'est probablement qu'elle essaie d'obtenir plus de drogue, qu'il ne lui en faut pour en faire la vente. C'est évident. Si la personne trouve un médecin disposé à la traiter comme narcomane en lui administrant des drogues de façon contrôlée, elle n'obtiendra que la quantité de drogue dont elle a besoin. Cependant, lorsqu'une telle personne commence à passer d'un médecin à l'autre, c'est évidemment qu'elle cherche à obtenir plus de drogue qu'elle n'en a besoin pour pouvoir en vendre.

**Le sénateur Lewis:** Je crois que chacun a déjà entendu parler de ceux qui se livrent à ce genre d'activité. Il semble que dans la plupart des cas, il s'agit de narcomanes qui consultent plus d'un médecin pour obtenir plus de drogue. Je me demande si le problème du trafic est répandu.

**M. Freamo:** Oui, il l'est.

**Le sénateur Lewis:** Nous parlons de deux infractions, la possession de drogue et le commerce de la drogue.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de la possession illégale de drogue.

**Le sénateur Lewis:** C'est cela.

**M. Freamo:** Nous avons dit un peu plus tôt que certains de nos organismes provinciaux diffusent des descriptions et des photographies des coureurs de drogue. Le problème est répandu à ce point-là. Il est évident que ces gens ne cherchent pas seulement des drogues pour leur usage personnel, mais aussi pour en faire le commerce.

**Le sénateur Lewis:** Il y a donc un véritable problème?

**M. Freamo:** Oui, c'est un problème.

**La présidente:** Dans le cas où vous êtes certain qu'il y a abus, êtes-vous tenus de le divulguer à la police? Même lorsqu'il ne s'agit pas de l'un de vos patients habituels réguliers, vous sentez-vous tenus d'avertir la police?

**M. Da Sylva:** Certains médecins prétendent qu'ils doivent le faire. Par contre, le code de déontologie de la profession est très claire à ce sujet: un médecin ne peut pas révéler à des tiers ce qu'il a appris sur un patient. D'autres prétendent, cependant, que selon le code de déontologie, les médecins ont le droit ainsi que le devoir envers la société d'assurer la sécurité et la santé publiques. La «santé et la sécurité publiques» est une expression vague et dans le cas qui nous occupe, il serait difficile d'établir un lien entre ce principe et les narcomanes. On pourrait arguer que si un médecin prescrit une drogue à un

[Text]

cian, he is less likely to come back and break the front door of a drug store. So, what is public health and safety in that case?

The fact is that physicians may not, under the law, prescribe drugs unless they are required. The question arises in defining what is a *bona fide* requirement for a drug? For example, whether drug addiction itself is or is not a requirement is a question that has yet to be resolved.

It is not an easy question to answer, Madam Chairman, but a physician is generally extremely careful about prescribing drugs to any individual. He will usually warn patients about the possible misuse of drugs, about the possible dangers of becoming dependent on drugs, and so on, but he is not always able to identify which patients are actually breaking the law. The reason for that is because they do shop around. A patient who shops around is certainly breaking the law, but the physician has to consider each patient as a patient and not as a law-breaker.

**Senator Flynn:** Of course. Madam Chairman, I can see what the witnesses are trying to achieve here. I understand the scenario they are describing. The authorities will examine the records of several pharmacists and will find that someone has received several prescriptions for a drug during a short period of time. They will see that he has obtained too much. The police will then go to see the last doctor involved and will ask him whether the patient disclosed that he had obtained a prescription two or three days before, for example. The doctor may or may not know that. If he does know that the patient did not disclose that information, he would simply inform the authorities of that, and then they have to catch him. If they could not do that, it would not be the problem of the doctor.

I am aware of cases where, in the course of prosecutions conducted by the Department of National Health and Welfare, pharmacists' records have been checked for the issue of unprescribed drugs. Probably, in the course of those searches, it was discovered that the same person had obtained several prescriptions over a short period of time. I assume that the authorities would approach the doctor to see whether the patient informed him of that. If he says no, then they can make a case. If the doctor does not remember, then they will not be able to make a case, but that is all.

**The Chairman:** The original version of Bill C-18 contained that other offence with respect to medical practitioners who prescribed controlled drugs for non-medical uses. That particular provision has been deleted. I wonder whether this section was really the corollary to the first offence. In other words, in the first instance, the offence was directed at medical practitioners who were acting unethically. I wonder whether this was the other face of that offence? It seems to me that, as long as we have provisions in the Criminal Code or in the Narcotic Control Act—which we do—with regard to trafficking or obtaining drugs for the purpose of trafficking, this really does not advance the cause, through finding or convicting any other

[Traduction]

narcomane, ce dernier est moins porté à briser la vitrine d'une pharmacie pour s'en procurer; dans ce cas, en quoi consistent la santé et la sécurité publiques?

En fait, aux termes de la loi, les médecins ne peuvent prescrire de drogues que lorsqu'ils y sont obligés. Il s'agit alors de définir en quoi consiste le véritable besoin de drogue. Par exemple, nous ne savons pas encore si la narcomanie elle-même constitue ou non un besoin.

Il n'est pas facile de répondre à cette question, madame la présidente, mais les médecins font généralement preuve d'une extrême prudence lorsqu'ils prescrivent des drogues à un patient. Ils avertissent habituellement leurs patients des conséquences possibles de l'abus des drogues, du risque de développer une accoutumance, mais ils ne sont pas toujours en mesure de savoir lesquels de leurs patients contreviennent à la loi. La raison en est que ces patients consultent plusieurs médecins. Il est certain qu'un patient qui agit ainsi contrevient à la loi, mais le médecin doit voir dans chacun des clients un patient et non un criminel.

**Le sénateur Flynn:** Évidemment. Madame la présidente, je vois où les témoins veulent en venir. Je comprends la situation qu'ils décrivent. Les autorités examineront les dossiers de plusieurs pharmaciens et se rendront compte qu'un client s'est fait prescrire une drogue par plusieurs médecins dans un court laps de temps. Elles se rendront compte qu'il en a obtenu une trop grande quantité. La police ira donc voir le dernier médecin consulté et lui demandera si le patient en question lui a dit qu'il avait obtenu une ordonnance identique deux ou trois jours plus tôt, par exemple. Le médecin peut tout aussi bien le savoir ou l'ignorer. Si le patient ne lui a rien dit à ce sujet, il en informera simplement la police qui devra alors chercher à le retourner. Si elle est dans l'impossibilité de le faire, ce ne serait pas le problème du médecin.

Je connais des cas où les dossiers de pharmaciens ont été vérifiés par des enquêteurs qui cherchaient la preuve de la vente de drogues non prescrites dans le cadre de poursuites intentées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ces fouilles ont probablement permis de découvrir qu'un même client avait obtenu plusieurs ordonnances dans un court laps de temps. J'imagine que dans de tels cas, la police demanderait au médecin si son patient lui a dit qu'il avait déjà obtenu cette drogue d'un autre praticien. Si le médecin répond par la négative, la police peut alors poursuivre le patient. S'il ne s'en souvient pas, elle sera simplement dans l'impossibilité d'intenter des poursuites.

**La présidente:** La première version du projet de loi C-18 prévoyait que les praticiens prescrivant une drogue contrôlée à des fins non médicales commettaient une infraction. Cette disposition a été supprimée. Je me demande si ce nouvel article est vraiment le corollaire de l'autre. Autrement dit, dans le premier cas, c'est le praticien qui commettait l'infraction s'il agissait d'une façon contraire au code de déontologie. Le nouvel article est peut-être l'autre côté de la médaille. Il me semble que, dans la mesure où le Code criminel ou la *Loi sur les stupéfiants* contiennent déjà des dispositions à cet égard — ce qui est le cas en ce qui concerne le trafic des stupéfiants ou la possession de drogue aux fins de la vente — cet article qui vise



[Text]

drug addicts. We are really trying to get at people who are trafficking. That is the ultimate offence, is it not?

**Senator Frith:** As it was originally framed, it was trying to get after supply and demand.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Frith:** It seems to me that it was assuming that there are drug shoppers but that there are also medical doctors who are supplying drugs. They have decided not to go after the doctors—

**The Chairman:** But they retained this clause.

**Senator Flynn:** If the doctors tell us that they would like to be involved in this way, that is another matter. They may have made this point.

**Mr. Freamo:** The argument that we made before the committee of the House of Commons was directed toward the current method of treatment, by a small proportion of doctors, of existing drug addicts, whereby the doctor maintains them, marginally, on the drug or switches them to another drug. Many doctors try to switch patients from heroin to something they can more easily live with. That sort of treatment would have been an offence under the law as it was originally written. This may have been complementary to that.

Honourable senators will have the opportunity to speak of officials of the department. It will then be determined whether this was left in by mistake or whether it is meant to be included.

Madam Chairman, I think that our concern with respect to this is that we would like to see in place a workable provision by which to catch the drug shopper. If, in your opinion, the manner in which it is written is going to catch that drug shopper, fine, you are telling us that is the way it is going to be. If it is not going to catch the drug shopper, we are concerned that a lot of doctors are going to waste a lot of valuable time in the process.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I simply want to tell the witnesses that I appreciate their attendance today. I had not focused my attention on this issue at all. The witnesses have illuminated the question for us and I thank them for doing so. I recognize that they have gone to a lot of trouble to appear here today. I now see the provision in a different context. I must say, however, that it seems to me that the best way to handle it would be to leave it as it is and see how effective it will be.

**Senator Nurgitz:** As a matter of policy, does the Canadian Medical Association favour a clause which will deal with the doctors who supply?

**Mr. Freamo:** Honourable senators, we estimate that there are about 200 doctors across the country who are involved in drug selling and distribution. Put them in jail. That is where we would like to see them.

[Traduction]

à trouver ou à condamner les narcomanes, ne nous avance pas à grand-chose. Ce sont ceux qui font le trafic des stupéfiants que nous cherchons à coincer. C'est l'infraction la plus grave, n'est-ce pas?

**Le sénateur Frith:** Dans sa version initiale, l'article visait à briser le cycle de l'offre et de la demande.

**La présidente:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Il me semble qu'on présumait alors que des gens passaient d'un médecin à l'autre pour obtenir des drogues, mais qu'en plus, certains médecins faisaient office de fournisseurs. Maintenant, le législateur a décidé de ne pas s'en prendre aux médecins...

**La présidente:** Mais il a quand même retenu cet article.

**Le sénateur Flynn:** Si les médecins nous disent qu'ils sont disposés à collaborer avec les forces policières à ce chapitre, c'est une autre affaire. C'est peut-être ce qu'ils ont voulu nous dire.

**M. Freamo:** Lorsque nous avons témoigné devant le comité de la Chambre, nous avons parlé de la façon dont un petit groupe de médecins traitent actuellement des patients qui sont déjà narcomanes; il continue de leur administrer de petites doses de la drogue en question ou à leur en administrer une autre. De nombreux médecins essaient d'amener leurs patients narcomanes à abandonner l'héroïne et à adopter une autre drogue moins toxique. Aux termes de la première version de l'article, pareil traitement aurait été interdit. C'est peut-être pour résoudre ce problème que ce nouvel article a été rédigé.

Les sénateurs auront l'occasion de parler à des représentants du ministère. Ils pourront alors savoir si cet article est resté dans le projet de loi par erreur ou à dessein.

Madame la présidente, ce qui nous importe, c'est que le projet de loi contienne une disposition d'application facile qui permettrait d'arrêter ceux qui obtiennent des drogues en accumulant les ordonnances. Si vous êtes d'avis que ce sera le cas avec l'article actuel, nous nous en tiendrons à cela. Dans le cas contraire, nous craignons que l'article fasse perdre inutilement beaucoup de temps précieux à beaucoup de médecins.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, je tiens simplement à dire aux témoins que je leur suis reconnaissant d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Je n'avais pas du tout prêté attention à cette question. Les témoins ont fait la lumière là-dessus et je les en remercie. Je sais qu'ils se sont donné beaucoup de mal pour venir témoigner. Maintenant, je vois cette disposition d'un autre oeil. Il me semble, cependant, que la meilleure solution serait de ne pas l'amender pour voir si elle sera efficace.

**Le sénateur Nurgitz:** L'Association médicale canadienne appuierait-elle une disposition permettant de sévir contre les médecins qui fournissent indûment des drogues?

**M. Freamo:** Honorables sénateurs, nous croyons qu'il y a environ 200 médecins au Canada qui vendent et distribuent indûment des drogues. Il faudrait les emprisonner. Nous aimerions vraiment les voir en prison.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Freamo, I would like to thank you and your associates, Mr. Beall, Dr. Da Silva and Mr. Geekie, for appearing here today. You have raised some interesting arguments. We must consider them further and hear additional evidence on these points.

**Mr. Freamo:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, we also have with us this afternoon Mr. Bellemare from the Department of Justice. With him is Mr. François Côté.

Does any honourable senator wish to ask Mr. Bellemare any specific questions concerning points raised by the representatives of the Canadian Medical Association?

**Senator Frith:** In my view, I do not need to hear any more on the subject. We have examined the issue. But the question concerning Dalhousie is rather technical. Speaking for myself, I would be interested in hearing something about that. That may be a problem for Mr. Bellemare because, from talking to him earlier, I know that he saw this only when he walked in here.

**The Chairman:** It might be well to hold that until our Tuesday meeting. It would give him more time to consider the implications of that letter. It would be more useful to keep that for our Tuesday meeting. I believe Senator Lewis has a question.

**Senator Lewis:** I believe the witnesses were sitting here when the representatives of the Canadian Medical Association presented their views. Perhaps they would like to comment on the points that were made.

**Mr. Daniel Bellemare, Department of Justice:** My first comment is that I was surprised to hear the representative of the Medical Association say that the legislation would not be workable; because, the exact, almost word-for-word, offence is currently provided for in the regulations. It has been in the regulations for over 20 years. It was enacted in 1961. Before 1961 it was in the Opium and Narcotics Act and dates back to 1920.

If we look at the statistics, for the conviction rate for the offence under the regulations, I can tell you that in 1983, which is the last year for which we have statistics, there were 217 convictions across Canada.

**Senator Nurgitz:** Out of how many prosecutions?

**Mr. Bellemare:** I do not have the number for 1983, but in 1982 there were 370 charges laid and 248 convictions. In 1981 there were 437 charges and 251 convictions. In 1980 there were 243 charges and 166 convictions. In 1976, which is the last year I have recorded, there were 35 charges and 20 convictions.

So I believe the figures show that once charges are laid, it would be workable, because it is exactly the same scheme that we currently find in the regulations. Therefore I was surprised to hear the statement that in the view of the CMA it would be completely unworkable.

[Traduction]

**La présidente:** Monsieur Freamo, je tiens à vous remercier ainsi que vos associés, MM. Beall, Da Silva et Geekie, d'avoir témoigné devant nous aujourd'hui. Vous avez fait valoir des arguments intéressants. Nous devons les étudier plus à fond et voir ce que d'autres témoins penseront.

**M. Freamo:** Je vous remercie, madame la présidente.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous recevons aussi cet après-midi M. Bellemare, du ministère de la Justice. Il est accompagné de M. François Côté.

Si des honorables sénateurs souhaitent poser des questions précises à M. Bellemare sur les arguments présentés par les représentants de l'Association médicale canadienne, ils ont la parole.

**Le sénateur Frith:** En ce qui me concerne, je n'ai pas besoin d'en entendre plus là-dessus. Nous avons vraiment fait le tour du sujet. Par contre, en ce qui concerne la lettre de l'université Dalhousie, il s'agit d'une question plutôt technique. Personnellement, j'aimerais en savoir plus long. M. Bellemare trouvera peut-être la question embêtante parce que d'après ce qu'il m'a dit un peu plus tôt, il n'a vu le document que lorsqu'il est arrivé ce matin.

**La présidente:** Dans ce cas, il serait peut-être préférable de remettre cette question à notre séance de mardi prochain. Cela lui donnera le temps d'étudier les tenants et les aboutissants de la lettre. Nous y reviendrons donc mardi prochain. Je crois que le sénateur Lewis a une question à poser.

**Le sénateur Lewis:** Les témoins étaient présents lorsque les représentants de l'Association médicale canadienne nous ont exposé leurs vues. Peut-être désireraient-ils formuler des observations sur les questions soulevées.

**M. Daniel Bellemare, ministère de la Justice:** Tout d'abord, j'ai été surpris d'entendre le représentant de l'Association médicale déclarer que la loi serait inapplicable étant donné que l'infraction est actuellement prévue dans le règlement. Elle y figure depuis plus de 20 ans. En effet le règlement a été promulgué en 1961. Antérieurement il s'agissait de la Loi sur l'opium et les narcotiques, qui remonte à 1920.

Selon les statistiques sur le taux de condamnation pour infraction prévue au règlement, je peux vous dire qu'en 1983, la dernière année pour laquelle il existe des statistiques, il y a eu 217 condamnations au Canada.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour combien de poursuites?

**M. Bellemare:** Je n'ai pas les chiffres pour 1983, mais en 1982 il y a eu 370 accusations et 248 condamnations; en 1981, 437 accusations et 251 condamnations, en 1980, 243 accusations et 166 condamnations; et en 1976, 35 accusations et 20 condamnations.

Je crois donc que les chiffres prouvent qu'une fois que les accusations sont portées, la loi est applicable étant donné qu'il s'agit exactement de la même procédure prévue actuellement dans le règlement. En conséquence, je suis surpris d'entendre la déclaration selon laquelle, de l'avis de l'Association médicale canadienne, elle serait absolument inapplicable.

[Text]

**Senator Nurgitz:** So you are saying that it is really not a new offence. It is just that it is being put into the act as opposed to being in the regulations.

**Mr. Bellemare:** Exactly.

**Senator Nurgitz:** And it is indictable.

**Mr. Bellemare:** It may be of interest to honourable senators to know the differences—

**Senator Nurgitz:** Are they substantive differences or technical differences?

**Mr. Bellemare:** Substantive, depending on whether you look at it from the point of view of the patient, the person who would be charged. Of course, the sentence has been increased—

**Senator Nurgitz:** We are not concerned about the sentence, but with the offence.

**Mr. Bellemare:** The element of the offence is the same. That is the bottom line.

**Senator Lewis:** When you say "regulations", which regulations?

**Mr. Bellemare:** The regulations under the Narcotic Control Act. I would also point out that the effect of the amendment is to create a similar offence for controlled drugs, which are not now provided for in the regulations. They only provide for narcotics.

**Senator Nurgitz:** Again, all we are after is the notion of failure to disclose the seeking or obtaining of a prescription, within 30 days. That was an offence.

**Mr. Bellemare:** Yes. I have to point out that the person who, by mistake, obtains a further prescription in the following 10 days won't be charged. If you look at the number of cases, across Canada, you will find it is 200 or 300 cases. It is a fairly low number. The reason is that these are like fraud investigations which are very complex. The information transmitted to the police is being sent in 60 per cent of the cases by the Bureau of Dangerous Drugs in the Department of National Health and Welfare, and they won't refer the information to the police unless a number of criteria have been met. For instance, there must be at least five or 10 prescriptions within the same period. Did the patient go to different pharmacists to have the prescription filled? If someone has nothing to fear, he will go to the same pharmacist. Did he go to different doctors? What is the nature of the narcotic, is it dilaudid which is almost as strong as heroin or is it a less damaging drug? What is the quantity? What is the price value of that narcotic on the street? If you look at one capsule of dilaudid which costs about \$2 to manufacture, it is being sold on the street for \$40 and \$50. There was a recent case in Ontario where a person was charged. He got 40,000 capsules from 300 doctors and went to 1,100 pharmacists.

**Senator Nurgitz:** That guy deserves to get away with it.

**Mr. Bellemare:** What surprises me is when I see the person who gets a prescription for his dog, of course, the prescription is not made out in the name of the dog. Unfortunately, it is made out in the name of the owner of the dog. That person, if

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Vous déclarez donc qu'il ne s'agit pas vraiment d'une nouvelle infraction. Elle est simplement mentionnée dans la loi au lieu de figurer dans le règlement.

**M. Bellemare:** Exactement.

**Le sénateur Nurgitz:** Et elle est punissable.

**M. Bellemare:** Il pourrait être intéressant pour les honorables sénateurs de connaître les différences . . .

**Le sénateur Nurgitz:** S'agit-il de différences quant au fond ou à la procédure?

**M. Bellemare:** Il s'agit de différences réelles si vous les considérez du point de vue du patient, de celui qui serait accusé. Bien entendu, la peine est plus sévère . . .

**Le sénateur Nurgitz:** Nous ne nous occupons pas de la peine, mais de l'infraction.

**M. Bellemare:** L'élément de l'infraction est le même.

**Le sénateur Lewis:** Lorsque vous parlez du règlement de quel s'agit-il?

**M. Bellemare:** Du règlement aux termes de la Loi sur les stupéfiants. Je dois également signaler que la modification vise à créer une infraction semblable pour des drogues contrôlées qui pour l'instant, ne sont pas spécifiées dans le règlement. Il ne mentionne que les stupéfiants.

**Le sénateur Nurgitz:** Une fois encore, ce qui nous préoccupe, c'est la non-divulgaration d'avoir obtenu ou cherché à obtenir une ordonnance dans les 30 jours précédents. Voilà l'infraction.

**M. Bellemare:** Oui. Je dois préciser qu'une personne qui obtient par erreur une autre ordonnance 10 jours plus tard ne fera pas l'objet d'accusations. Si vous examinez le nombre d'affaires au Canada, elles sont peu nombreuses, de 200 à 300. La raison est que les enquêtes sont similaires à celles qui concernent la fraude qui sont très complexes. Les renseignements transmis à la police proviennent dans 60 p. 100 des cas du Bureau des drogues dangereuses de Santé et Bien-être social Canada qui ne transmet des renseignements à la police que si un certain nombre de critères sont satisfaits, par exemple, s'il y a au moins cinq ou 10 ordonnances pendant la même période. Le patient a-t-il présenté son ordonnance à divers pharmaciens? Celui qui n'a rien à craindre s'adressera au même pharmacien. S'est-il adressé à plusieurs médecins? Quelle est la nature des stupéfiants, s'agit-il de dilaudid qui est presque aussi fort que l'héroïne ou d'une drogue moins toxique? Quelle est la quantité en cause? Quel prix se vend ce stupéfiant dans la rue? Le prix de fabrication d'une capsule de dilaudid est d'environ 2 \$ et elle se vend dans la rue de 40 \$ à 50 \$. En Ontario, il y a eu dernièrement une affaire où une personne a été accusée de s'être procuré 40 000 capsules en s'adressant à 300 médecins et à 100 pharmaciens.

**Le sénateur Nurgitz:** Cette personne méritait de s'en tirer.

**M. Bellemare:** Ce qui me surprend, c'est lorsque je vois une personne obtenir une ordonnance pour son chien, cette ordonnance n'est pas, bien entendu, établie au nom du chien mais au nom de son propriétaire. Cette personne, si elle ne divulgue pas



[Text]

he does not disclose to the doctor the fact that he got a prescription in his own name for his dog, won't be charged. There is no reported case of abuse in practice and it has been in force for quite a while. If you look at the cases, generally you talk about 20 and up the number of counts which are in every information within a 30-day time frame, so it is limited to very serious cases. Concerning the search, I think there is another point that you would want to hear. The provision concerning certain seizures in the Narcotic Control Act are not applicable to the police officer who wants to obtain information from the doctor, because these provisions only apply to get a narcotic which is the object of an offence. When you want to get these things, for instance, information or other things like that, you have to go under the provisions of the Criminal Code, section 443, and then the police officer needs to have probable and reasonable grounds to believe that there is evidence concerning the commission of an offence. I am not aware of any cases where police officers have requested a search warrant for a doctor's office for a "double drug" offence because the three elements that the police officer is after are, first, you show to the doctor the prescription and you ask the doctor whether he recognizes the signature and whether he had issued that prescription. That is the first step and you have no record of that, so it is just by asking the doctor. The second point, the police officer will ask the doctor whether he can give a description of the person to whom the prescription was issued. Of course, it is the identification of the accused for criminal charge purposes. The last item, the police officer will ask, "Did he mention to you that he had received drugs within the 30 previous days?" All these things, generally, are not in the record, so there is no use for the police officer to get a search warrant. I have been told that in 99 per cent of the cases there is an overwhelming collaboration between the doctors and the police and they are happy to help whenever they can. If the doctor says, "I am sorry, I cannot give you a description," there is no use of laying a charge because there is no identification.

**Senator Frith:** Or going messing around in his records.

**Mr. Bellemare:** Exactly. Or if he asks the doctor, "Did the patient tell you what he had received?" If the doctor says categorically, "No", there you have a case. If he says, "I don't remember, it can be yes, it can be no", then you have a reasonable doubt and there is no use to lay a charge. Basically, I come back to my original point. I was very surprised to hear the CMA say that it would be unworkable, because it has worked fairly well in the past and I think that there is no reported case of abuse. We always say, "How did it work?" and there is no reported abuse.

**Senator Nurgitz:** In the warrant situation, it is only for the drug.

**Mr. Bellemare:** Under the Rao decision, which we have referred to, the Ontario Court of Appeal in Rao said that under section 10 of the Narcotics Control Act it will be applicable only in exigent circumstances. It is not limited to offences. It means that, if it is practicable for the police officer to get a regular warrant, he cannot benefit from the provisions of that act. He can get the original search warrant.

[Traduction]

au médecin qu'elle a obtenu en son nom une ordonnance pour son chien ne sera pas accusée. En pratique, on n'a pas signalé de cas d'abus et le système s'applique depuis pas mal de temps. Si on examine le nombre de cas, on aboutit à une vingtaine, de sorte qu'il s'agit uniquement de cas sérieux. En ce qui concerne les perquisitions, je pense que vous aimeriez également avoir des précisions. La disposition concernant certaines saisies dans la Loi sur les stupéfiants ne s'applique pas à l'agent de police qui désire obtenir des renseignements du médecin parce qu'elle ne s'applique que pour l'obtention d'un stupéfiant qui fait l'objet d'une infraction. Lorsque par exemple, on désire obtenir des renseignements, on doit se conformer aux dispositions de l'article 443 du Code criminel, et l'agent de police doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction. Je ne connais pas de cas où les agents de police ont demandé un mandat pour perquisitionner dans le bureau d'un médecin pour une infraction en matière de stupéfiants. En effet, l'agent de police suit les trois étapes suivantes. Tout d'abord, il montre au médecin l'ordonnance et lui demande s'il reconnaît la signature et s'il a délivré cette ordonnance. Il n'a aucun renseignement à ce sujet, il pose donc simplement la question au médecin. En second lieu, l'agent lui demande s'il peut fournir une description de la personne à qui il a délivré l'ordonnance. Bien entendu, il s'agit de l'identification de l'accusé aux fins d'accusations criminelles. En dernier lieu, l'agent lui demande si son patient lui a déclaré qu'il avait reçu des drogues dans les 30 jours précédents. En général, tous ces détails ne figurent pas dans les dossiers, de sorte que l'agent n'a pas besoin d'obtenir un mandat de perquisition. On m'a dit que dans 99 p. 100 des cas les médecins collaborent très volontiers avec la police et sont heureux d'apporter leur aide dans la mesure du possible. Si le médecin déclare qu'il lui est impossible de fournir une description, il est inutile de porter une accusation parce qu'il n'y a pas d'identification.

**Le sénateur Frith:** Ou de fouiller dans ses dossiers.

**M. Bellemare:** C'est exact. Ou si l'agent demande au médecin si le patient lui a déclaré ce qu'il a reçu et que le médecin répond catégoriquement par la négative, l'agent est dans la bonne voie. S'il déclare qu'il ne s'en souvient pas, peut-être oui, peut-être non, l'agent a alors un doute raisonnable, et il est inutile de porter une accusation. Fondamentalement, pour en revenir à ce que je faisais valoir au début, j'ai été très surpris d'entendre le représentant de l'association déclarer que la loi ne serait pas applicable parce que tout a très bien fonctionné par le passé, et je ne pense pas qu'on ait signalé de cas d'abus.

**Le sénateur Nurgitz:** En cas de mandat, il ne s'applique qu'aux stupéfiants.

**M. Bellemare:** Dans le cas de la décision Rao à laquelle nous avons fait allusion, la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré qu'en vertu de l'article 10 de la Loi sur les stupéfiants, l'article ne sera applicable que dans des circonstances pressantes. Il s'agit de tout endroit et non simplement des bureaux. Si l'agent de police peut obtenir un mandat ordinaire il ne peut pas bénéficier des dispositions de la loi. Il peut obtenir un mandat de perquisition



*[Text]*

**Senator Nurgitz:** That case said that to include "office" in the word "place" other than a dwelling house, was an unreasonable extension of that term.

**Mr. Bellemare:** Because there was time to get a search warrant, the police should have got the search warrant before they went there.

**Senator Nurgitz:** And the court points out that with things like moving vehicles and vessels, etc., which can move away, it is very reasonable to proceed without a warrant.

**Mr. Bellemare:** You have to move quickly.

**The Chairman:** Thank you very much. May I have a motion to append the presentation of the Canadian Medical Association to the *Minutes* of this meeting?

**Senator Nurgitz:** I so move.

Mr. Bellemare, we will be happy to have you back with us next Tuesday.

**Mr. Bellemare:** Maybe Mr. Mosley will be here.

**The Chairman:** Thank you very much, honourable senators.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Nurgitz:** On a affirmé dans cette affaire qu'il était déraisonnable que l'expression tout endroit autre que dans une maison d'habitation comprenne les bureaux.

**M. Bellemare:** Étant donné qu'il avait le temps d'obtenir un mandat, la police aurait dû l'obtenir avant de se rendre sur les lieux.

**Le sénateur Nurgitz:** Et le tribunal fait valoir qu'avec les véhicules et les navires qui se déplacent et peuvent s'éloigner, il est très raisonnable d'entrer et de perquisitionner sans mandat.

**M. Bellemare:** La police doit agir promptement.

**La présidente:** Merci beaucoup. Puis-je avoir une motion en vue d'annexer le mémoire de l'Association médicale canadienne au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

**Le sénateur Nurgitz:** J'en fais la proposition.

Monsieur Bellemare, nous serons heureux de vous avoir de nouveau avec nous mardi prochain.

**M. Bellemare:** Peut-être que M. Mosley sera présent.

**La présidente:** Je vous remercie infiniment, honorables sénateurs.

La séance est levée.

## APPENDIX "LEG-13-A"



The Canadian Medical Association

L'Association médicale canadienne

CMA DELEGATION

TO

SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

WEDNESDAY JUNE 5, 1985

RE: BILL C-18 - OMNIBUS BILL

Representatives

B.E. Freamo - CMA Secretary General

N.P. Da Sylva, M.D. - CMA Director of Medical Services

C.E. Beall - Legal Counsel

D.A. Geekie - CMA Director of Communications



The Canadian Medical Association

L'Association médicale canadienne

Wednesday June 5, 1985

Senator Joan Neiman, Chairman  
Senate Committee on Legal and  
Constitutional Affairs  
Room 475, Senate Building  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

The Canadian Medical Association (CMA) wishes to thank you and the members of the Committee for the opportunity to present its views and concerns regarding Sections 195 and 198 of Bill C-18 as passed by the House of Commons on April 24, 1985. We apologize to the committee, the Ministry of Justice, the involved committee members of the other place and all the staff concerned for this very late representation on a matter of considerable importance. The issues involved did not come to our attention until we were reviewing the changes made in the Bill following second reading in the House of Commons. We also offer our regrets to the francophone members of the committee and our association. There was insufficient time to prepare our comments in our second official language.

We will restrict our comments to Sections 195 and 198 of the amended Act.

We are very concerned with the provisions under the Food and Drug Act and the Narcotic Control Act to create a new offence set out in Section 195 of the amending Act and 198 of the amending Act. Both those Sections make it an offence to obtain or seek a narcotic or prescription for a narcotic or controlled drug from a doctor unless at the time you get the prescription you tell the doctor the particulars of every narcotic or prescription for narcotics issued to you by a different doctor within the last 30 days. The offence in this case is created when an accused person obtains a narcotic or controlled drug from a doctor and fails to disclose that they have obtained any narcotic or prescription for a narcotic within the previous 30 days. It is not the obtaining of several prescriptions which is an offence but the failure to disclose. This Section concerns us deeply for a number of reasons. First of all it creates an offence in respect of which a search warrant could be issued under the Act, and of course one of the most likely areas to be searched are the doctor's charts and records.

. . . / 2



- 2 -

We are concerned with the implications of this law for physicians, hospitals and hospital personnel but especially for its potential impact on patients and the medical care of our patients. The offence is created by the patient but in considering the elements needed to establish proof of the offence, it is clear that the medical practitioner would have to become very deeply involved in the criminal process, and probably through no fault of his own. In those instances where the reports from the Bureau of Dangerous Drugs have indicated that certain individuals should be investigated, and the decision is made to present charges under this Section, then the law will, of necessity, involve all of the doctors who gave prescriptions. Because there is no requirement to keep a standard response or summary of any questions asked, it will depend on the doctor's office notes and recollection of events to establish the offence. However, the doctor's focus at that time is not on the requirements of the Narcotic Control Act or the Food and Drug Act. He is concerned with treating the patient. It may be that consistent with good care he would prescribe a drug and of course would most probably make inquiries in the event that use of the drug was contra indicated as a result of the consumption of other medications. However, for a patient to understand what a controlled drug is and be able to relate it to all the generic names would be a very difficult task for most non-medical personnel. The other aspect of it is of course if a doctor were to ask a question and the patient were to say yes I know I am getting something but I do not know what it is, what is the doctor to do? In the face of that information does he decline to prescribe the drug which he believes is required for the patient's medical care because they cannot remember whether the little round green tablets they got had a controlled drug or narcotic in them or does he go ahead and treat the patient?

The Section seems to be designed at a particular class of individuals who go from doctor to doctor (what we refer to as doctor shoppers) to obtain sufficient quantities of a narcotic or controlled drug to sustain their own consumption patterns and provide them with sufficient surplus to sell in the streets. Generally speaking, it is unlikely they would amass great quantities but the amount would be steady. There is an underlying assumption in all of the wording in the proposed Section and that is that it is inconsistent with the medical care required by the patient. It seems to be directed to removing the defence that a particular narcotic was acquired by prescription.

While it goes without saying that the CMA does not in any way endorse the abuse or non-medical use of drugs it does not appear to the CMA that this Section will be of any assistance to the law enforcement agencies in controlling the practice. It will however expose the medical community to a direct involvement in the evidence gathering and conviction of persons involved in the criminal process.

. . . / 3

- 3 -

In order to secure a conviction, where a person has obtained a prescription from two doctors within 30 days, both would have to be called to give evidence. However, unless a specific record was made of a specific question and the patient's answer to it, most doctors would not likely be in a position to give evidence one way or another as to their recollection as to whether every narcotic or controlled substance prescribed to that patient by another practitioner within the previous 30 days had been disclosed. For example a person may go to the dentist and not make any connection with the drug provided by the dentist, or prescription provided by the dentist, and the treatment he is now seeking from his doctor. In short, because there is no requirement on the medical profession to keep detailed records of that sort of transaction in terms of what is prescribed, why, and what questions and answers were sought and obtained during the process of prescribing the drugs aside from medical considerations, then this Section is virtually toothless because in the final analysis the proof will be too cumbersome.

The Association is concerned that the medical profession will be drawn into the criminal process without any great degree of certainty that the behavior seeking to be targeted would in fact be affected by this Section of the Act. In other words, if doctors are going to become involved in the Court process, we think there should be a higher possibility of beneficial results.

Of course this Section is now a Section relating to an offence under the Narcotic Control Act and the search warrant provisions of the Narcotic Control Act or the Food and Drug Act could be invoked to entitle a Peace Officer to search a medical practitioner's office and in effect review all of the patient records. It would appear that a Peace Officer would also be entitled to search hospital records for both in-patients and those who are cared for at out-patient or emergency departments as well as pharmacies.

We are also concerned with the effect of this legislation on the medical management of drug addicts.

Committee members will be aware that regular use of some narcotic drugs can lead to habituation, dependence, tolerance, serious irreversible organic changes or any combination of these. Treatment of these disorders has challenged medical science, and success in treating alcoholism, for instance, was attained not as a result of a new chemical discovery but by applying basic principles of psychotherapy which include involving the patient's peers.

The decision by society early in this century to attack the practice of drug use through prohibition has resulted in a rather complex situation. Many physicians who felt inadequately trained in the management of this disorder chose to allow law enforcement agencies to assume responsibility for dealing with the issue. Years of such

, . . / 4

- 4 -

attitudes and practices mean that today few physicians are either able or willing to treat the narcotic addict. Treatment centres which flourished in the 1960s have all but disappeared and the addict is, in fact, left to himself and to the few physicians who still treat drug addiction.

Although the physiologic mechanisms involved in drug addiction are poorly understood, it is well-known that the addict when deprived of the drug endures severe physical suffering that can be relieved only by the very drug that produced the addiction. When these drugs cannot be obtained legally, there develops an intricate illegal distribution network. The more intense the symptoms of withdrawal the greater the demand for relief-giving drugs and the higher the price the addict is willing to pay. This is why drug pushing is so lucrative.

Some physicians, while they do not espouse the majority view held currently by practising physicians, believe in maintenance therapy (treatment of the symptoms of drug addiction with the same or similar narcotic drug). This therapeutic approach may not be generally accepted but it is very similar to that used before current laws were enacted. It is also one of the methods currently used in Great Britain today and is in fact the basis for the recognized methadone maintenance form of therapy. Methadone is also said to be more addictive than either heroin or morphine.

We submit that where it can be shown that the attending physician has established a relationship with the patient and is honestly offering help to the addict he should be allowed to carry out his mandate without the legal harassment that C-18 may provide. It could lead to a serious reduction in the medical care available to addicts - care that is already recognized to be far from adequate let alone ideal.

We are very concerned with the potential consequences of this legislated breach of confidentiality of medical records. Such searches should be restricted to the records of the specific patient under investigation and require the appropriate search warrant. The search should be limited to where it is absolutely necessary in order to seize the things for which the search was authorized. Such warrants should not be issued where there is an alternative source of evidence.

The CMA finds it very difficult to envision a Section which would adequately deal with the problem seeking to be resolved by these amendments. The other difficulty we have with this proposed amendment is that there is a requirement to disclose particulars. There is no standard set out in the Act nor is there any definition of the word particulars so it is not at all clear what it is that the prospective patient has to disclose.



- 5 -

Viewing the transaction of obtaining a prescription as being one step in a series of events which gives a person access to a narcotic or drug regulated under the Food and Drug Act, it seems that there are other points in the process which should be examined with a view to determining whether or not the type of behavior being sought to be controlled by this amendment might usefully be controlled by focussing on another part of the transaction. For example, if a person is in possession of drugs obtained by way of a prescription or is in possession of a prescription that is a step in the process. In addition, when a person presents the prescription to a pharmacy in order to have it filled, that too is a step in the process. One final comment on this particular Section. A prescription is issued to the patient whose name appears on it. Our interpretation of this Section is that if a patient obtained a prescription from a veterinarian for his pet, then within 30 days goes to a doctor's office and obtains a prescription containing a narcotic or controlled drug and fails to tell the doctor about the pet's prescription, the patient has technically committed an offence. While it is unlikely that anyone will be charged with such an offence, nonetheless, we do not think that laws should be written where the enforcement is going to be uncertain and the results could be bizarre.

We are not sufficiently familiar with all of the requirements of the Department of National Health and Welfare, and provincial governing bodies, with respect to the dispensing of drugs by pharmacists to be able to comment on whether or not this type of thing might more usefully be controlled by regulation. Our instincts indicate that it would - as is currently the practice. We are apprehensive about seeing an amendment such as this go into a statute because the consequences to the medical profession are not clear and it is unlikely that a significant positive result will be achieved.

The Canadian Medical Association is very concerned with the implications of Sections 195 and 198. We ask that the committee and all concerned review the matter with care.

Yours sincerely,



Dr. T. Alex McPherson  
President

## ANNEXE «LEG-13-A»

DÉLÉGATION DE L'ASSOCIATION MÉDICALE CANADIENNE

AU

COMITÉ SÉNATORIAL DES AFFAIRES JURIDIQUES ET

CONSTITUTIONNELLES

LE MERCREDI 5 JUIN 1985

OBJET: PROJET DE LOI C-18 - BILL OMNIBUS

## REPRÉSENTANTS

B.E. Freamo - Secrétaire général de l'AMC

N.P. Da Sylva, M.D. - Directeur des services médicaux de l'AMC

C.E. Beall - Conseiller juridique

D.A. Geekie - Directeur des communications à l'AMC

-1-

Le mercredi 5 juin 1985

Sénateur Joan Neiman, Présidente  
Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles  
Pièce 475, édifice du Sénat  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Madame,

L'Association médicale canadienne tient à vous remercier, ainsi que les membres du comité, de l'occasion que vous lui donnez d'exposer son point de vue au sujet des articles 195 et 198 du projet de loi C-18, adopté par la Chambre des communes le 24 avril 1985. Nous nous excusons auprès du Comité, du ministère de la Justice, des membres du Comité de l'autre endroit et de toute autre personne concernée, pour cette tardive représentation sur un sujet aussi important. Les problèmes soulevés ne nous sont apparus qu'à l'examen des modifications apportées au projet de loi lors de sa seconde lecture à la Chambre des communes. Nous nous excusons aussi auprès des membres francophones du Comité et de notre Association mais le temps nous a manqué pour soumettre nos commentaires dans notre seconde langue officielle.

Nous nous en tiendrons aux articles 195 et 198 de la loi modifiée.

Nous nous inquiétons beaucoup de ce que les dispositions prévues aux articles 195 et 198 de la Loi modificative de la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants, créent un nouveau délit. En effet, est coupable d'une infraction en vertu de ces deux articles quiconque obtient, ou cherche à obtenir d'un médecin un stupéfiant ou une ordonnance pour une drogue contrôlée, à moins qu'au moment d'obtenir ladite ordonnance, il fournisse au médecin des renseignements détaillés au sujet de tout stupéfiant ou ordonnance de stupéfiant qui lui a été faite par un autre médecin, dans les 30 jours précédents. L'infraction résulte dans



-2-

ce cas de ce que l'accusé a obtenu du médecin un stupéfiant ou une drogue contrôlée, sans lui avoir signalé qu'il avait déjà obtenu un stupéfiant ou une ordonnance pour un stupéfiant, dans les 30 jours précédents. Ce n'est pas l'obtention d'ordonnances successives qui constitue l'infraction mais sa non-divulgation. Cet article nous préoccupe énormément, pour un certain nombre de raisons. D'abord, il crée une infraction sur la foi de laquelle un mandat de perquisition peut être émis légalement et, bien entendu, les dossiers du médecin sont le lien qui feront logiquement l'objet de cette perquisition.

Nous redoutons les répercussions de cette mesure législative sur les médecins, les hôpitaux, le personnel hospitalier mais, surtout, sur les patients et l'administration des soins médicaux. L'infraction est commise par le patient, mais si l'on considère les éléments nécessaires à l'établissement de la preuve de cette infraction, il est clair que le médecin sera malgré lui contraint de s'engager intimement dans un processus criminel. Là où les rapports du Bureau des drogues dangereuses demandent d'effectuer des recherches sur certains individus et que l'on décide de procéder à la mise en accusation en vertu de cet article, la loi, de toute nécessité, englobera tous les médecins qui ont délivré des ordonnances. Étant donné qu'il n'y a pas d'obligation d'enregistrer les questions et les réponses, au cabinet du médecin, l'établissement de l'infraction reposera sur les notes qui ont été prises et sur le souvenir que le médecin aura conservé du cours des événements. Or, au moment de l'entrevue avec son malade, le médecin ne songe pas autant aux exigences de la Loi sur les stupéfiants ou de celle sur les aliments et drogues qu'au malade qu'il s'efforce de traiter. Il se peut qu'il juge à propos de prescrire une drogue et alors, il cherchera probablement à savoir si ce médicament peut présenter des contre-indications, à la suite de l'ingestion d'autres remèdes. Mais il serait très difficile, pour le malade ou pour tout autre personne étrangère au corps médical, de comprendre en quoi consiste une drogue contrôlée et d'être en mesure de la rattacher à toutes les appellations génériques. Mais il y a encore une autre possibilité: Si, à une question posée par son médecin, le malade répond qu'il prend un certain médicament mais qu'il en ignore la nature, que doit faire le médecin? Doit-il renoncer à prescrire le médicament qu'il juge nécessaire, simplement parce que son malade ne se souvient pas si les petites pilules

-3-

vertes qu'il a prises renferment une drogue contrôlée ou un narcotique ou doit-il résolument traiter son malade?

Cet article semble s'adresser à un groupe d'individus bien particuliers qui vont de médecin à médecin (font du porte à porte médical) pour obtenir des quantités de narcotiques et de drogues contrôlées suffisantes pour leur propre consommation et se constituent un surplus suffisant pour la vente. Il est improbable qu'ils amasseraient ainsi de grandes quantités, mais ces quantités seraient constantes. Le libellé de l'article proposé semble insinuer que cet état de chose n'est pas dans l'intérêt du malade et, semble vouloir supprimer la possibilité d'alléguer comme défense que ce narcotique a été obtenu par suite d'une ordonnance du médecin.

Il va sans dire que l'AMC n'endosse nullement l'abus des drogues à des fins non médicales, mais elle ne voit pas que cet article aide tant soit peu les agences préposées à l'application de la loi à contrôler cette pratique. D'autre part, cet article exposera le monde médical à participer directement à la constitution de la preuve et à la condamnation de personnes engagées dans un processus criminel.

Lorsqu'une personne a, dans les trente jours, obtenu une ordonnance de deux médecins il faut, pour obtenir une condamnation, que ces deux derniers soient appelés à témoigner. Toutefois, à moins qu'il existe un enregistrement précis des questions et réponses à leur bureau, les médecins ne seraient pas pour la plupart disposés à témoigner dans un sens ou dans l'autre, étant tout à fait incapables de se rappeler si leur malade leur a confié le nom des stupéfiants ou des drogues qu'un autre médecin leur aurait prescrits dans les 30 jours précédents. Par exemple, celui qui se rend chez son dentiste n'établit habituellement aucun rapport entre le médicament que lui a fourni le dentiste ou l'ordonnance qu'il lui a émis, et le traitement qu'il cherche maintenant à obtenir de son médecin. Bref, puisque la profession médicale n'est aucunement tenue de conserver des dossiers détaillés sur les remèdes qu'elle prescrit, le pourquoi de ces ordonnances, les questions posées et les réponses reçues au cours de l'entrevue, mises à part les considérations médicales, cet article est virtuellement sans force parce que, en dernière analyse, il serait trop difficile d'établir la preuve.

-4-

L'Association s'inquiète de ce que la profession médicale soit entraînée dans un processus criminel sans être suffisamment certaine que le but poursuivi par cet article de la loi sera atteint. Autrement dit, si les médecins doivent être engagés dans le processus de la Cour, il faudrait, croyons-nous, qu'il existe de plus grandes probabilités d'en retirer des avantages.

Sans doute, cet article relève maintenant des infractions visées par la Loi sur les stupéfiants, et des dispositions de la Loi sur les stupéfiants et de la Loi sur les aliments et drogues, au sujet des mandats, qui pourraient être invoqués pour autoriser un agent de la paix à perquisitionner dans le bureau d'un praticien médical et fouiller méthodiquement les dossiers de tous ses patients. Il semblerait aussi que cet agent de la paix aurait droit de fouiller les dossiers des malades hospitalisés, ceux des malades de la clinique externe, des services d'urgence et, enfin, les dossiers des pharmacies de l'hôpital.

Nous redoutons également les effets de cette mesure législative sur le traitement médical des toxicomanes.

Les membres du Comité savent sans doute que l'usage régulier de certains médicaments stupéfiants peuvent entraîner l'accoutumance, la dépendance, la tolérance et des modifications organiques graves et irréversibles, qui se manifestent individuellement ou à l'état combiné. Le traitement de ces troubles a posé un défi à la science médicale et le succès rapporté dans le traitement de l'alcoolisme, par exemple, a été atteint, non pas par suite de la découverte d'une nouvelle substance chimique mais par l'application des principes de base de la psychothérapie, qui comprend, entre autres, l'engagement des pairs du patient.

La décision prise au début du présent siècle par la société de combattre la toxicomanie par la prohibition nous a valu une situation plutôt complexe. Bien des médecins qui ne se sentaient pas adéquatement préparés pour traiter cette maladie, ont préféré laisser aux agences chargées d'appliquer la loi la responsabilité de régler cette question. Après des années de telles attitudes et pratiques, bien peu de médecins sont aujourd'hui capables ou consentants de traiter le toxicomane. Les centres



-5-

de traitement, qui fourmillaient dans les années 60, ont pratiquement disparus et le malade est effectivement laissé à lui-même et aux quelques médecins qui traitent encore son affliction.

Même si la physiologie de la toxicomanie est mal comprise, on n'ignore pas que le toxicomane, privé de sa drogue, est en proie à de grandes souffrances qui ne peuvent être soulagées que par la drogue même qui les a fait naître. Lorsque ces drogues ne peuvent être obtenues légalement, il se développe aussitôt un réseau complexe de distribution illégale. Plus les symptômes de sevrage sont aigus, plus la demande de drogues apaisantes est vive et plus le toxicomane est consentant à les payer cher. C'est pourquoi le métier de pourvoyeur de drogue est si lucratif.

Quelques médecins, qui font un peu école à part de la majorité des praticiens médicaux, croient en une thérapie de soutien (un traitement des symptômes de la toxicomanie par le même stupéfiant ou un stupéfiant similaire à celui que le patient utilise). Il se peut que cette approche thérapeutique ne soit pas généralement acceptée, mais elle ressemble fort à celle qui était utilisée avant l'adoption des lois actuelles. Elle est en outre l'une des méthodes utilisées aujourd'hui en Grande-Bretagne et constitue, de fait, la base de la thérapie de soutien à la méthadone, qui est aujourd'hui reconnue. Selon certains, la méthadone serait plus toxicomanogène que l'héroïne ou la morphine.

Nous pensons que, là où il est possible de démontrer que le médecin traitant a établi un rapport avec le toxicomane, à qui il offre de prodiguer ses soins en toute probité professionnelle, il devrait être à l'abri des inconvénients légaux que le projet de loi C-18 pourrait lui occasionner. Ce projet de loi pourrait en effet réduire appréciablement les soins destinés aux toxicomanes, dont on dit qu'ils sont déjà insuffisants et inadéquats.

Nous redoutons beaucoup les répercussions possibles de cette brèche que le projet de loi pratique dans le secret professionnel, qui s'étend aux dossiers médicaux. Ce genre de perquisition devrait se limiter au dossier du toxicomane qui fait l'objet des recherches et nécessiter le mandat prévu par la loi. Le mandat de perquisition devrait en outre s'en tenir au strict nécessaire et n'autoriser de saisies que des articles dont il

-6-

prévoit la liste. Enfin, un mandat ne devrait être émis qu'en l'absence d'une autre source de preuve.

L'AMC a peine à concevoir un article dont le libellé s'appliquerait convenablement aux problèmes que cherchent à régler ces modifications. L'autre difficulté qu'éprouve l'Association à ce sujet est qu'elle comporte la nécessité de révéler des "détails". Il n'y a, dans la loi, aucune norme, aucune définition du mot "détail", de sorte que l'on ne voit pas distinctement les détails que le malade pourrait être appelé à révéler. Considérant que l'obtention d'une ordonnance n'est que l'une des étapes permettant à un individu d'obtenir un stupéfiant ou une drogue réglementée par la Loi sur les aliments et drogues, il nous semble y avoir dans cette chaîne d'autres maillons sur lesquels la présente modification pourrait exercer son action pour contrôler utilement le comportement du toxicomane. Par exemple, le fait qu'un individu soit en possession d'une drogue obtenue sur ordonnance ou encore, d'une ordonnance, constitue un maillon de cette chaîne d'évènement. Et lorsqu'il présente l'ordonnance à la pharmacie, cela en constitue un autre. Terminons par une dernière remarque au sujet de cette disposition du projet de loi. L'ordonnance porte le nom de son destinataire. Selon nous, en vertu de cette disposition, si un patient a obtenu du vétérinaire qu'il lui prescrive un remède pour son animal familier et que, dans les 30 jours, il se rend chez son médecin dont il obtient une ordonnance renfermant un stupéfiant ou une drogue contrôlée, sans lui signaler la prescription du vétérinaire, il a, en théorie, commis une infraction. Il est tout à fait improbable que quelqu'un soit accusé d'avoir commis une telle infraction, mais nous persistons à croire que les lois ne devraient pas être rédigées de manière à en rendre l'application incertaine et les résultats, étranges.

Nous ne connaissons pas assez bien les conditions que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ou les organismes provinciaux posent à la prescription de médicaments par les pharmaciens, pour être en mesure de dire si une chose de ce genre serait ou non plus utilement contrôlée par voie de réglementation. Intuitivement, nous serions enclin à le croire, c'est d'ailleurs la façon ordinaire de procéder. Si nous redoutons l'incorporation d'une telle modification dans une loi, c'est que nous ne voyons pas clairement quelles en seraient les répercussions pour la profession médicale et que nous doutons que l'on en puisse tirer des résultats

-7-

positifs appréciables.

L'Association médicale canadienne est fort préoccupée des répercussions des articles 195 et 198. Nous demandons au comité et à toutes les personnes concernées d'étudier attentivement cette question.

Veuillez croire, monsieur, en l'expression de mes sentiments respectueux.

Le président  
Docteur T. Alex McPherson

---













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Medical Association:*

Mr. B.E. Freamo, Secretary General;  
Dr. Normand P. Da Sylva, Director of Medical Services;

Mr. Charles Beall, Legal Counsel;  
Mr. D.A. Geekie, Director of Communications.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Daniel Bellemare, Counsel, Criminal Law Policy and  
Amendments Section;  
Mr. François Côté, Counsel, Criminal Law Policy and  
Amendments Section.

### *De l'Association médicale canadienne:*

M. B.E. Freamo, secrétaire général;  
Le docteur Normand P. Da Sylva, directeur des Services  
médicaux;

M<sup>e</sup> Charles Beall, avocat-conseil;  
M. D.A. Geekie, directeur des communications.

### *Du Ministère de la Justice:*

M<sup>e</sup> Daniel Bellemare, conseiller juridique, Section de la poli-  
tique et de la modification du droit en matière pénal;  
M<sup>e</sup> François Côté, conseiller juridique, Section de la politi-  
que et de la modification du droit en matière pénal.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

*Chairman:*  
The Honourable Joan Neiman

Tuesday, June 11, 1985

**Issue No. 14**

**Fifth and final proceedings on:**

The examination of Bill C-18, "Criminal Law Amend-  
ment Act, 1985"; and

**Second proceedings on:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and  
consolidate the laws prohibiting marriage between  
related person"

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESS:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Présidente:*  
L'honorable Joan Neiman

Le mardi 11 juin 1985

**Fascicule n° 14**

**Cinquième et dernier fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-18, «Loi de 1985 modifiant le  
droit pénal»; et

**Deuxième fascicule concernant:**

L'étude du Projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant  
le droit interdisant le mariage  
entre personnes apparentées»

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Lewis	*Roblin (or Doody)
*MacEachen (or Frith)	Stanbury
Murray	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Pitfield
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Lewis	*Roblin (ou Doody)
*MacEachen (ou Frith)	Stanbury
Murray	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 2, 1985:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator David for the second reading of the Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combined Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drug Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du jeudi 2 mai, 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur David tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, intitulé «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le Projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 11, 1985  
(19)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:15 p.m., the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Tremblay. (7)

*Other senators present:* The Honourable Senator Asselin and Steuart (*Prince Albert-Duck Lake*). (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witness:

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1985, resumed consideration of Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigations Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments".

The witness made a statement and answered questions.

The question of concurrence being put on Clauses 2 to 212 of the Bill it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Schedules 1 to 5 of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 1 of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on the Title of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

*It was ordered— That the Chairman report Bill C-18, to the Senate without amendment.*

At 5:55 p.m., the Committee proceeded in camera.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1985, resumed consideration of Bill S-2,

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 JUIN 1985  
(19)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 17 h 15 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Tremblay. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Asselin et Steuart (*Prince-Albert - Duck Lake*). (2)

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, chargé de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoin:

*Du ministère de la Justice, Section de l'élaboration de la politique et des modifications du droit pénal:*

M. Richard Mosley, avocat général.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1985, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-18 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes.»

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Les articles 2 à 212 sont adoptés.

Les annexes 1 à 5 sont adoptées.

L'article 1 est adopté.

Le Titre est adopté.

*Il est ordonné—Que le président fasse rapport du projet de loi C-18 sans modification.*

A 17 h 55, le Comité continue ses travaux à huis clos.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1985, le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-2 intitulé Loi

intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

At 6:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

A 18 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 12, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other Acts and to make other consequential amendments", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 2, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 12 juin 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-18, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 2 mai 1985, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 11, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-18, to amend the Criminal Code, to amend an Act to amend the Criminal Code and to amend the Combines Investigation Act, the Customs Act, the Excise Act, the Food and Drugs Act the Narcotic Control Act, the Parole Act and the Weights and Measures Act, to repeal certain other acts and to make other consequential amendments, met this day at 5 p.m. to give consideration to this bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we begin today with consideration of Bill C-18. We have with us Mr. Richard Mosley from the Department of Justice, who was unable to be here last week when we heard from the Canadian Medical Association. If you have some questions with respect to the evidence we heard last week, he will be pleased to answer them.

The first item we will look at is the letter from Professor Wade MacLauchlan of the Dalhousie Law School, copies of which have been circulated to you. I would ask Mr. Mosley to comment upon it.

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendment Section, Department of Justice:** Professor MacLauchlan has noted that Bill C-18 would create a new offence of hostage taking, which is related to but not identical to the current offences of kidnapping or forcible confinement. What he has suggested is that rather than the offences of kidnapping and forcible confinement it would be more appropriate for the provisions of sections 213 and 214 of the Criminal Code, particularly section 214, to refer to the new offence of hostage taking as a predicate offence for a murder conviction or for a first degree murder conviction in cases in which the killing has not been intentional but comes about during the course or commission of the offence. From the point of view of the department, Professor MacLauchlan's suggestion is very interesting, and one that we would want to consider at length and one on which we would want to consult with those involved in the administration of criminal justice, such as provincial attorneys general and those engaged in the private bar. It is not something that we think could be taken up in the course of Bill C-18, because it does not directly address the question of the classification of murder offences. The amendment to section 214 contained in the bill is incidental to the classification of those offences. The amendment does not address the problem Professor MacLauchlan has in mind. Therefore, it would be preferable to leave this subject for further development in the context of a review of the law of homicide in general. Such a review is now underway.

The Law Reform Commission of Canada has published a working paper on the subject of homicide that is currently under consideration by those concerned with criminal law amendments and reform. The commission is expected to publish in the fall a draft report for Parliament which will touch

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h pour étudier la teneur du projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel, la Loi modifiant le Code criminel, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les poids et mesures, abrogeant certaines autres lois et apportant d'autres modifications connexes.

**Le sénateur Joan Neiman (Présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Messieurs, nous étudions aujourd'hui la teneur du projet de loi C-18. Nous accueillons M. Richard Mosley du ministère de la Justice, qui n'a pu comparaître la semaine dernière, quand nous avons accueilli des représentants de l'Association médicale canadienne. Si vous avez des questions à lui poser au sujet du témoignage recueilli la semaine dernière, il se fera un plaisir de répondre.

Nous étudierons d'abord la lettre de M. Wade MacLauchlan de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, dont vous avez reçu copie. J'invite maintenant M. Mosley à prendre la parole.

**M. Richard Mosley, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** M. MacLauchlan a souligné que le projet de loi C-18 créerait de nouvelles infractions concernant les prises d'otage des infractions qui font penser mais ne sont pas identiques, aux actuelles infractions que sont l'enlèvement et la séquestration. Selon lui, au lieu de parler d'enlèvement et de séquestration, il vaudrait mieux qu'à l'article 213, et surtout à l'article 214 du Code criminel, on définisse la nouvelle infraction concernant les prises d'otages comme une infraction distincte en cas d'accusation d'homicide ou de meurtre au premier degré si l'homicide n'a pas été intentionnel mais commettant à la perpétration d'une infraction. Du point de vue du Ministère, la proposition de M. MacLauchlan est très intéressante. Il serait bon que nous l'examinions en profondeur et que nous consultations à ce sujet les responsables de l'administration de la justice pénale, c'est-à-dire les procureurs généraux des provinces, ainsi que des avocats du secteur privé. Il nous semble qu'on ne peut traiter de cette question dans le projet de loi C-18 parce qu'elle n'a pas directement trait à la classification des infractions d'homicide. La modification à l'article 214 contenue dans le projet de loi est accessoire à la classification de ces infractions. Elle ne rejoint pas le problème auquel songe M. MacLauchlan. Par conséquent, il vaudrait mieux que nous attendions d'aborder cette question au cours d'un examen de la législation touchant les homicides en général. D'ailleurs, cet examen est déjà en cours.

La Commission de réforme du droit du Canada a déjà publié un document de travail sur la question de l'homicide. Les autorités qui s'occupent des modifications au droit pénal et de la réforme du droit l'étudient en ce moment. La Commission devrait publier à l'automne un rapport préliminaire sur la question qu'elle présentera au Parlement. Il s'agira d'un code



*[Text]*

on the subject. It will be in the form of a revised Criminal Code; the following year it will present a final version.

**The Chairman:** You have certainly answered my questions. In other words, what Professor MacLauchlan has said is not germane to our study of Bill C-18 at the moment.

Honourable senators, if you like, I shall write Professor MacLauchlan and convey to him the information we have received from Mr. Mosley.

**Senator Flynn:** I am not sure whether I understand. Does Bill C-18 touch on this section?

**Mr. Mosley:** It does, but peripherally. It does not deal with what section 214 does by way of classifying murder offences into first and second degree offences. The amendment in Bill C-18 involves a technical, procedural matter and has no bearing on the substance of that section. What Professor MacLauchlan is suggesting would be a substantive change in the law of homicide.

**Senator Flynn:** Would it be something other than what we have in Bill C-18?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Flynn:** And you are saying that presently the Law Reform Commission is looking into the whole question on this subject?

**Mr. Mosley:** Yes. It has already published a working paper on the subject and their final views on the matter are expected within the next year.

**Senator Asselin:** But the professor has said that Bill C-18 will create a more severe penalty. Is that true?

**Mr. Mosley:** What he is saying there is that, if you pass Bill C-18 as it exists, it will be taken to confirm what was done in 1976, and that is quite true. Every time you pass another piece of legislation that deals generally with the area, you are saying in effect that you are not going to deal with these particular issues in respect of that subject matter. But I do not think that it can be said that Bill C-18 will make the penalty any more severe. He is suggesting that you should take advantage of this opportunity to make the change. What I am saying in reply is that this is a profound change that the professor is recommending and that before it is carried out the matter has to be considered very carefully.

**Senator Asselin:** I understand.

**The Chairman:** Then we shall go on to consider the bill itself. Before we do so, I should indicate that in conversation a few minutes ago Mr. Mosley answered to my satisfaction some lingering questions that I had in my own mind. However, there may be some questions that were raised during the testimony of the Canadian Medical Association in particular the other day that some senators may wish to have clarified for the record before we proceed to a clause-by-clause consideration of the bill. Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** Yes, Madam Chairman. I just want to be clear that what we are now enacting as legislation to be

*[Traduction]*

criminel révisé; l'an prochain, la Commission présentera une version définitive.

**La présidente:** Vous avez très bien répondu à mes questions. En somme, ce que dit M. MacLauchlan n'a pas directement trait à notre étude du projet de loi C-18.

Messieurs les sénateurs, j'écirai à M. MacLauchlan pour lui transmettre les renseignements que nous a fournis M. Mosley.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas certain de bien comprendre. Le projet de loi C-18 a-t-il trait à cette question?

**M. Mosley:** Oui, mais superficiellement. Il ne traite pas de la classification faite à l'article 214 en matière de meurtre au premier degré et de meurtres au deuxième degré. La modification contenue dans le projet de loi C-18 a un caractère technique administratif qui ne touche pas le fond de la disposition. Tandis que ce que propose M. MacLauchlan constituerait un changement fondamental de la législation applicable en matière d'homicide.

**Le sénateur Flynn:** S'agit-il d'une proposition autre que ce que prévoit le projet de loi C-18?

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous dites que la Commission de réforme du droit étudie toute cette question?

**M. Mosley:** C'est exact. Elle a déjà publié un document de travail sur la question et présentera l'an prochain ses vues définitives sur ce sujet.

**Le sénateur Asselin:** Cependant, M. MacLauchlan a déclaré qu'aux termes du projet de loi C-18 on infligerait une peine plus sévère, n'est-ce-pas?

**M. Mosley:** Selon M. MacLauchlan, si l'on adoptait le projet de loi C-18 dans sa formulation actuelle, on pourrait l'interpréter comme confirmant ce qu'on a fait en 1976, observation très juste. Chaque fois qu'on adopte un texte législatif qui traite de façon générale d'une question, on laisse entendre qu'on n'abordera plus les aspects particuliers de la question qui fait l'objet du texte de loi. Je ne crois toutefois pas qu'on puisse dire du projet de loi C-18 qu'il imposera une peine un tant soit peu plus sévère. M. MacLauchlan veut simplement laisser entendre qu'on doit saisir cette occasion pour apporter le changement voulu. Je réponds pour ma part que comme M. MacLauchlan propose un changement au fond, avant de l'adopter, il faut étudier la question très soigneusement.

**Le sénateur Asselin:** Je vois.

**La présidente:** Pouvons-nous maintenant aborder l'étude du projet de loi même. Avant de ce faire, je dois dire que je viens d'avoir avec M. Mosley un échange au cours duquel il a très bien répondu à quelques questions qui m'intriguaient. Au cours de la comparution de l'Association médicale canadienne, et l'autre jour surtout, on a peut-être soulevé des questions, que certains sénateurs aimeraient qu'on clarifie aux fins du compte rendu. Nous aborderons ensuite l'examen détaillé du projet de loi. Monsieur le sénateur Nurgitz?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, madame la présidente. Je tiens seulement à préciser que le texte législatif que nous nous



[Text]

included in the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act is precisely what was there by regulation prior to this time. Is that correct?

**Mr. Mosley:** The standard will be the same.

**Senator Nurgitz:** I think that was the only question I really had.

**Senator Lewis:** There was some suggestion last week that there had been another clause within the proposed bill that had been taken out. Am I correct in my understanding, Madam Chairman?

**The Chairman:** Yes. There was another clause that created another criminal section with respect to doctors and medical treatment; that was removed, as we were informed, at the request of the Canadian Medical Association and of individual doctors for reasons that we might wish to hear.

**Senator Lewis:** Yes, that was what I was interested in. Perhaps Mr. Mosley could tell us about that.

**Senator Nurgitz:** Do I understand that there are other regulations still in existence that deal with medical practitioners who might supply prescriptions?

**Mr. Mosley:** The regulations are still in place and apply to practitioners who issue prescriptions to persons for other than medical purposes. Therefore, there are means to deal with those practitioners but the penalties are limited to those available for a summary conviction offence, and the matter must be brought on within six months of the offence taking place.

The amendment that was withdrawn from the bill in respect of both statutes would have included within the definition of "trafficking", for the purpose of those statutes, the act of prescribing contrary to the act or regulations. So, in effect, a doctor who issued a prescription for a narcotic or a control drug could have been prosecuted for trafficking in that narcotic or controlled drug without having to go the route of the regulations.

The main reason for that was the final interpretation of the issue by the Saskatchewan Court of Appeal in a case involving a doctor who was prosecuted for trafficking in a narcotic. The court concluded that his conduct did not fall within any of the terms used in the definition. In other words, he did not give the narcotic; he did not distribute it; he wrote an order on a piece of paper to a pharmacist to give it to the patient, and that is not trafficking.

**Senator Doyle:** How difficult is it to prove that a physician has been engaged in trafficking or in supplying drugs to people for non-medical purposes? For instance, who is to establish whether it is non-medical?

**Mr. Mosley:** The prosecution normally must use an undercover officer wearing a bodypack or some other means of recording the transaction between the putative patient and the doctor, because of the fact that the doctor has invariably a

[Traduction]

apprêtons à adopter pour modifier la Loi sur les stupéfiants et la Loi des aliments et drogues correspond point pour point à ce que prévoyait déjà le règlement, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** Les normes seront tout à fait identiques.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est la seule observation que je voulais faire.

**Le sénateur Lewis:** La semaine dernière, on a laissé entendre qu'une autre disposition du projet de loi avait été rejetée. Est-ce que je fais erreur, madame la présidente?

**La présidente:** Il est vrai qu'une autre disposition aurait porté création d'une autre infraction criminelle relative aux médecins et au traitement médicale. Elle aurait été supprimée, nous a-t-on dit, à la demande de l'Association médicale canadienne et de médecins qui en ont fait la demande à titre individuel pour des raisons que nous aimerions peut-être qu'on expose.

**Le sénateur Lewis:** C'est précisément ce que je voulais savoir. Peut-être M. Mosley pourrait-il nous en parler.

**Le sénateur Nurgitz:** Dois-je comprendre qu'il existe encore d'autres règlements qui visent les praticiens de la médecine qui remplissent des ordonnances?

**M. Mosley:** Le règlement est toujours en vigueur et vise les praticiens qui donnent des ordonnances pour des raisons non médicales. Par conséquent, il existe bel et bien des moyens de régler le cas de ces praticiens, mais les seules sanctions prévues sont celles qui s'appliquent aux infractions punissables par procédure sommaire, et les poursuites doivent être intentées dans les six mois qui suivent le moment où a été commise l'infraction.

La modification relative aux deux lois qui a été retirée du projet aurait inclus dans la définition de «trafiquer» ou «faire le trafic» et ce aux fins des deux lois visées, le fait de prescrire autrement que sous l'autorité de la Loi ou du Règlement. Ainsi, dans les faits, un médecin qui prescrit un stupéfiant ou une drogue contrôlée pourrait être poursuivi pour trafic de ce stupéfiant ou de cette drogue contrôlée, abstraction faite de toutes les dispositions du Règlement.

La principale raison de ce rejet est l'interprétation qu'a finalement donné la Cour d'appel de la Saskatchewan dans une affaire où était impliqué un médecin poursuivi pour avoir fait le trafic d'un stupéfiant. La Cour a conclu que sa conduite ne correspondait nullement à la définition de «trafiquer». C'est-à-dire que le prévenu n'avait pas donné le stupéfiant; ne l'avait pas distribué; avait donné sur un morceau de papier l'ordre à un pharmacien de remettre tel produit au patient. Or, ce n'est pas ainsi qu'on définit l'action de «faire le trafic».

**Le sénateur Doyle:** Est-il difficile de prouver qu'un médecin a fait du trafic ou a fourni des stupéfiants à des fins non médicales? Par exemple, à qui revient d'établir qu'il s'agissait d'un usage non médical?

**M. Mosley:** Normalement, la poursuite doit avoir recouru aux services d'un agent secret muni d'un micro-émetteur de poche ou d'un appareil semblable pour enregistrer l'entretien qu'ont pu avoir le présumé patient et le médecin. Il faut recou-

*[Text]*

good basis for defence in that he is issuing a prescription for a medical purpose. Therefore, the basis for the prosecution rests primarily on a scrutiny of what the doctor did in relation to that putative patient. Accordingly, electronic surveillance or interception is required.

In the cases that I have seen and transcripts that I have read, the evidence involved a very perfunctory exchange of conversation between the doctor and the undercover officer. On that basis then, evidence would be led by a crown from the medical authorities within the province, either the Medical College of Physicians or of Registrars, to the effect that what the doctor had done in that case was not proper medical practice, and he was not, therefore, issuing the prescription for a medical purpose. It would be on that basis that a prosecution would succeed or fail.

**Senator Doyle:** How willing is the medical community to deal with their errant colleagues? Are they willing to come forward and state that a doctor had no reason to take, say, \$500?

**Mr. Mosley:** I cannot comment on the medical community in general. I can say from what I understand that those responsible for discipline within the medical community are very concerned about the problem of prescription abuse in that it is a common subject for discussion at the annual meetings between the provincial registrars and the Department of Health and Welfare.

I believe Mr. Freamo's evidence to you last week also indicated that the Canadian Medical Association is concerned about certain prescription practices by physicians. I think he pointed to approximately 200 doctors across the country who were engaged in questionable practices in this area.

**Senator Doyle:** Are you telling us that the only way that we can get at people who engage in these practices is to use a bodypack and that that kind of evidence is the only evidence that we can obtain that works?

**Mr. Mosley:** There may be some other way to do it. I suppose if you had—

**Senator Doyle:** Is there no one to say that there are six pounds of drugs, for example, that got from this point to that point and that that is excessive and is obviously trafficking?

**Mr. Mosley:** I do not think—

**Senator Doyle:** If I come back with more than an ounce of marijuana from Marrakech, they will say I have it for the purposes of trafficking. Therefore, amounts make a great deal of difference in the determination of what will happen to Joe Citizen, but obviously this is not the case with doctors.

**Mr. Mosley:** I think, senator, there are a couple of points to keep in mind. First, a doctor is not going to use his prescription powers to provide a patient with large quantities of drugs, for the simple reason that a pharmacist will not turn over an inordinate amount of that drug. The doctor will fill out a prescrip-

*[Traduction]*

rir à ce moyen parce que le médecin peut toujours invoquer comme défense qu'il a remis une ordonnance à des fins médicales. Par conséquent, la poursuite repose essentiellement sur l'examen des rapports entre le médecin et son patient présumé. C'est pourquoi il faut employer un mode de surveillance électronique.

Dans les affaires dont j'ai eu connaissance et les comptes rendus que j'ai lus, la preuve reposait sur un entretien pour la forme qui s'était déroulé entre le médecin et l'agent secret. La preuve était déposée par un procureur représentant les autorités médicales de la province, soit le collège des médecins ou des registraires, preuve selon laquelle ce que le médecin a fait dans ce cas précis ne correspondant pas à une saine pratique médicale, et qu'il n'était donc pas en train de remettre une ordonnance à des fins médicales. C'est de la solidité de cette preuve que dépend le succès ou l'échec de la poursuite.

**Le sénateur Doyle:** Dans quelle mesure le corps médical est-il disposé à régler le cas d'un confrère fautif? Les médecins sont-ils disposés à sortir du rang pour affirmer qu'un médecin n'était pas en droit de toucher, par exemple, 500 \$ ?

**M. Mosley:** Je ne peux me faire le porte-parole de l'ensemble de la communauté médicale. Seulement, d'après ce que je sais du point de vue de ceux qui sont chargés de veiller au respect de l'éthique médicale, ces responsables sont très préoccupés par ce problème des ordonnances abusives. La question est invariablement abordée au cours des assemblées annuelles des registraires provinciaux et du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Il me semble que d'après le témoignage de M. Freamo qui a comparu la semaine dernière, l'Association médicale canadienne s'inquiète aussi de certaines pratiques des médecins en matière d'ordonnances. Je pense qu'il a dit qu'il existe au pays environ 200 médecins qui s'adonnent à ce genre de pratiques douteuses.

**Le sénateur Doyle:** Vous nous avez dit que la seule façon de prendre sur le fait les gens qui se livrent à de telles activités est d'avoir un enregistrement de micro-émetteur de poche et que c'est là le seul genre de preuve qui peut donner des résultats?

**M. Mosley:** Il y a peut-être une autre façon de faire. Par exemple, si...

**Le sénateur Doyle:** Ne peut-on pas dire, par exemple, que, six livres de stupéfiants étant passées d'un point A à un point B, cette quantité excessive montre manifestement qu'il y a eu trafic?

**M. Mosley:** Je ne pense pas...

**Le sénateur Doyle:** Si je reviens de Marrakech en possession de plus d'une once de marijuana, on dira que j'avais l'intention d'en faire le trafic. Il semble donc que la quantité joue effectivement un grand rôle quand vient le moment de régler le sort de M. Machin. Cependant, il ne semble pas en être ainsi dans le cas de médecins.

**M. Mosley:** Je pense, monsieur le sénateur, qu'il faut garder quelques points précis à l'esprit. D'abord, il est bien certain qu'un médecin ne remettra pas à un patient une ordonnance qui lui permettrait de se procurer de grandes quantités de stupéfiants. Pour la simple et bonne raison qu'un pharmacien ne



[Text]

tion which complies, on the face of it, with medical practice. Therefore, if the prescription is for so many capsules of a particular controlled drug—

**Senator Cools:** Let us say it is Demerol.

**Mr. Mosley:** Very well then, for so many capsules of Demerol, the pharmacist will fill out that prescription and give the Demerol to the patient. Therefore, the instances of trafficking by physicians do not involve the physician in writing out prescriptions for large quantities, except in the sense that, if it is over an extended period of time, then the cumulative effect would be to distribute a large quantity. There would not be any basis, however, for a prosecution on the grounds of an inference to be drawn from the amount prescribed.

**Senator Doyle:** Does the same apply to the amount that has been prescribed to a succession of patients over a given period of time?

**Mr. Mosley:** If the patient is found to be in possession of a large quantity of demerol, for example, then that may support an inference that he had possession of that drug for the purpose of trafficking.

**The Chairman:** Is it essential to a conviction on a trafficking charge that the crown show that there is a large profit involved? Is that an element of the necessary proof? Is trafficking simply the passing along of drugs, whether a profit is made from it or not?

**Mr. Mosley:** That depends on the statute one is looking at. If one examines the Narcotic Control Act, there is no question that consideration does not enter into it. Looking at the Food and Drugs Act, there has been a debate as to whether or not consideration applies, because of one of the definitions used. The definition of "sell" in the Food and Drugs Act includes "sell, offer for sale, expose for sale, have in possession for sale, and distribute." There have been efforts to link trafficking by sale through distribution without proof that the distribution was for consideration. The argument arose as to whether or not that evidence is necessary.

In applying the principles of interpretation and in looking at the other words used in that definition, the word "distribute" could be interpreted as requiring a distribution analogous to a sale—in other words, somebody paid for the distribution. However, in respect of trafficking in a narcotic, the fact that you hand out the drug is sufficient. Therefore, it is not an issue. It is only an issue at present under the Food and Drugs Act.

**Senator Lewis:** I notice, in the proposed amendment, that it says, "whether or not the distribution is made for consideration."

**Mr. Mosley:** That is there to address that issue in respect of the Food and Drugs Act.

[Traduction]

préparerait pas une dose inhabituelle de ce stupéfiant. Le médecin fautif remplit donc une ordonnance qui, en apparence, respecte les règles de la pratique médicale. De la sorte, si l'ordonnance prévoit l'administration de tant de comprimés de telle drogue contrôlée . . .

**Le sénateur Cools:** Prenons l'exemple du Demerol.

**M. Mosley:** Très bien. Alors, s'il s'agit de tant de capsules de Demerol, le pharmacien remplira la prescription et remettra le Demerol au patient. Les actes d'accusation de trafic de stupéfiants qui impliquent des médecins n'ont pas trait à des ordonnances portant sur d'importantes quantités de stupéfiants. Toutefois, sur une période prolongée, en raison de l'effet cumulatif de ces ordonnances, il se trouve que le médecin, pourrait au bout du compte, avoir effectivement distribué une importante quantité de stupéfiants. Par conséquent, on ne pourrait donc intentier une poursuite qui reposerait sur les suppositions qu'on peut faire quant à la quantité figurant sur l'ordonnance.

**Le sénateur Doyle:** Ce raisonnement vaut-il en ce qui concerne ce qu'on a prescrit à une succession de patients au cours d'une période de temps donnée?

**M. Mosley:** Si l'on trouve le patient en possession d'une grande quantité de Demerol, par exemple, on peut supposer que c'était en vue d'en faire le trafic.

**La présidente:** Dans le cas d'un acte d'accusation de trafic de stupéfiants, faut-il que le procureur de la couronne montre que d'importants profits étaient en jeu? Est-ce là un élément de preuve nécessaire? Le trafic consiste-t-il simplement à faire circuler des stupéfiants, qu'il y ait ou non profit en jeu?

**M. Mosley:** Tout dépend de la loi à laquelle on se réfère. En ce qui concerne la Loi sur les stupéfiants, il ne fait aucun doute que la contrepartie n'intervient pas. En ce qui concerne la Loi des aliments et drogues, on a débattu la question de savoir si l'élément de contrepartie intervient ou non, et ce en raison d'une des définitions utilisées. La définition de «vendre» contenue dans la Loi des aliments et drogues comprend «offrir en vente, exposer en vente, avoir en possession pour la vente et distribuer . . . » On a tenté d'établir un lien entre le trafic, la vente et la distribution sans disposer d'une preuve établissant que la distribution a été faite en échange d'une contrepartie. Le tout est de savoir si cette preuve est nécessaire ou non.

Compte tenu des règles d'interprétation et du reste de la définition, le mot «distribuer» pourrait être interprété comme nécessitant une distribution analogue à la vente. Autrement dit, il faudrait que quelqu'un ait payé pour la distribution. Toutefois, en ce qui concerne le trafic de stupéfiants, le simple fait d'avoir remis le stupéfiant suffit. Par conséquent, ce n'est donc pas un problème. C'en est un actuellement en ce qui concerne la Loi des aliments et drogues.

**Le sénateur Lewis:** Je note que dans la modification proposée on précise . . . «que la distribution soit faite ou non pour une contrepartie».

**M. Mosley:** Cette expression se trouve là en raison des dispositions de la Loi des aliments et drogues.



[Text]

**Senator Lewis:** In respect of a medical practitioner is the offence under the Food and Drugs Act or the Narcotics Control Act or both?

**Mr. Mosley:** That offence comes under both statutes. Physicians can prescribe both narcotics and controlled drugs.

**Senator Lewis:** Yes, but is the offence under the regulations?

**Mr. Mosley:** The regulations are virtually identical under both statutes.

**Senator Lewis:** I see. I think you mentioned that there was a limitation period of six months?

**Mr. Mosley:** It is a summary conviction offence with the usual six-month limitation period.

**Senator Lewis:** If it fell under the Code, there would not be that period?

**Mr. Mosley:** There would be no limitation period. Some of these problems come to light only after the pharmacist's record forms have been submitted to the Bureau of Dangerous Drugs and have been analyzed. After that, a pattern may emerge from that analysis and, on the basis of that, the bureau will then report to the RCMP that there appears to be a problem in respect of prescription practices in a certain location. An investigation would then be commenced. To bring all of that to bear on a particular doctor or upon an individual who may be obtaining these prescriptions may take more than six months. That is one problem that they feel has to be addressed.

**The Chairman:** It will not be caught by this bill, then, with that provision?

**Mr. Mosley:** Not trafficking by the doctor, no. I should point out that, when the provision was withdrawn from the bill in the House of Commons, it was on the clear understanding that the government was not abandoning the proposal and that it could well reappear in a subsequent set of legislative proposals.

**Senator Doyle:** Do you have much faith in subsequent legislative proposals, generally?

**Mr. Mosley:** Speaking personally, senator, I hope to be around for a while and I think that that amendment was a good idea. I will keep it in mind, and at the next opportunity we will bring it back to the attention of the Minister of Justice, advising him, of course, on all of the developments that surrounded its presentation in this bill.

**Senator Lewis:** I understand that it was at the instance of the medical profession that this proposed amendment was taken out.

**Mr. Mosley:** That is correct.

**Senator Lewis:** What was their objection?

**Mr. Mosley:** The CMA presented a brief which did not call for the removal of the amendments from the bill, but raised a concern about their possible impact on the profession. In appearing before the Justice Committee of the House of Com-

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Dans le cas d'un praticien de la médecine, l'infraction aurait-elle été commise à l'encontre des dispositions de la Loi des aliments et drogues ou de la Loi sur les stupéfiants ou des deux?

**M. Mosley:** Cette infraction est prévue dans les deux textes de loi. Les médecins peuvent prescrire des stupéfiants et des drogues contrôlés.

**Le sénateur Lewis:** Mais l'infraction est-elle prévue dans le règlement?

**M. Mosley:** Le règlement est virtuellement identique pour les deux lois.

**Le sénateur Lewis:** Je vois. Je crois que vous avez dit qu'il y avait prescription au bout de six mois?

**M. Mosley:** Dans les cas d'infractions punissables par procédure sommaire il y a prescription au bout de six mois.

**Le sénateur Lewis:** Si l'infraction relève du Code criminel, y a-t-il prescription?

**M. Mosley:** Dans ce cas, il n'y a pas prescription. Certains de ces problèmes n'apparaissent au grand jour qu'une fois que les formulaires de dossiers des pharmaciens ont été remis au Bureau des drogues dangereuses et ont été examinés. Après, l'analyse peut révéler un certain modèle d'utilisation. Partant de là, le Bureau présente à la GRC un rapport qui montre qu'on a détecté un certain problème en matière d'ordonnance. Une enquête sera alors ouverte. Il peut falloir plus de six mois pour réunir tous les faits concernant un médecin donné ou un particulier qui fait remplir ces ordonnances. C'est un problème qu'on estime devoir régler.

**La présidente:** Ce projet de loi, par cette disposition, n'y pourvoira-t-il pas?

**M. Mosley:** Pas pour ce qui est du trafic auquel peuvent se livrer les médecins. Je devrais dire que quand la disposition a été retirée du projet de loi à la Chambre des communes, il a bien été précisé que le gouvernement ne renonçait pas pour autant à cette proposition et qu'elle serait de nouveau présentée dans un ensemble de propositions législatives à venir.

**Le sénateur Doyle:** De façon générale, croyez-vous beaucoup aux propositions législatives qui sont présentées après-coup?

**M. Mosley:** Pour ma part, sénateur, je compte bien être là pour un moment et je pense que cette modification était une bonne idée. J'en prends bonne note et à la première occasion nous la porterons à l'attention du ministre de la Justice. Nous l'informerons évidemment de tous les événements qui ont entouré la présentation du présent projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Si je comprends bien, c'est à la demande du corps médical que cette proposition de modification a été rejetée.

**M. Mosley:** C'est juste.

**Le sénateur Lewis:** Quelle était l'objection des médecins?

**M. Mosley:** L'Association médicale canadienne a présenté un mémoire où elle ne réclamait pas précisément le retrait des modifications au projet de loi mais où elle disait s'inquiéter de leurs répercussions possibles sur la profession. Au cours de s

[Text]

mons, the CMA presented a body of opinion in favour of a medical practice known as maintenance therapy, which is designed to carry an addict along by prescribing for him the drug to which he is addicted. This treatment is given in the hope of avoiding some of the other problems that surround addiction and, possibly, with a view to getting the addict onto something else, methadone or a different kind of therapy.

In any event, that practice is not universally supported within the medical profession. As I understand it, however, the profession respects the right of those who hold a different view to support that view and, on that basis, feels that it would be inappropriate for those physicians to be subject to criminal prosecution.

**The Chairman:** Have many doctors been successfully prosecuted under the regulations as they now are?

**Mr. Mosley:** My understanding is that doctors are successfully prosecuted every year, but the actual numbers I would have to obtain from the bureau or from the RCMP.

**The Chairman:** You probably should have phrased it a little differently. Of the charges that are laid, how many are successfully prosecuted?

**Mr. Mosley:** I am afraid that I do not have that information. I could obtain it from the bureau and pass it on to the committee, if you wish me to distribute it.

**The Chairman:** I understand from what you have said that the druggists are required to submit periodic reports of the controlled and narcotic drugs which are dispensed?

**Mr. Mosley:** They keep records of the drugs that they dispense, as do the hospitals. Those records are submitted on a regular basis to the Bureau of Dangerous Drugs, which keeps track of the pattern of drug use in the country.

**Senator Cools:** Madam Chairman, in defence of the doctors, I will say that a doctor does not have absolute power simply to prescribe any and every drug. One will find, for example, within the medical community, that there are very strict controls placed upon the doctor's ability to prescribe serious narcotics. These controls are, to my mind, impressive. For example, within the pharmacy of a hospital, there is a set of controls as to who has access and as to the sorts of conditions under which access is granted and how much of the drug will be granted at any particular point in time.

As I am hearing you, the intention of this provision is to catch and successfully prosecute the person who is committing an offence, is it, Mr. Mosley?

**Mr. Mosley:** Oh, yes.

**Senator Cools:** This provision is not directed at the person who is practising medicine, who, for example, has a terminal cancer patient and is prescribing sufficient and large doses of

[Traduction]

comparution devant le Comité de la justice de la Chambre des communes, l'Association médicale canadienne a présenté une argumentation favorable à la pratique médicale appelée thérapie d'entretien. Ce traitement vise à fournir au toxicomane les stupéfiants dont il est devenu dépendant. Il repose sur l'espoir d'éviter certains des autres problèmes liés à la toxicomanie et, éventuellement, de permettre au toxicomane d'en arriver à pouvoir compter sur autre chose, comme la méthadone, ou un autre type de traitement.

Quoi qu'il en soit, cette pratique n'a pas l'appui inconditionnel de la profession médicale. À mon sens, toutefois, ce corps professionnel respecte le droit de ceux qui ont une opinion différente de l'exprimer et, partant de là, estime qu'il ne faudrait pas que ces médecins fassent l'objet de poursuites au criminel.

**La présidente:** Le règlement actuel a-t-il permis d'intenter avec succès des poursuites contre de nombreux médecins?

**M. Mosley:** Chaque année, il me semble que des médecins sont effectivement poursuivis, mais je ne saurais vous dire le nombre exact sans consulter le Bureau des drogues dangereuses ou la GRC.

**La présidente:** Vous auriez peut-être dû formuler votre question un peu différemment. Par exemple, de toutes les accusations qui sont portées, combien donnent des résultats.

**M. Mosley:** J'ai bien peur de ne pouvoir répondre. Je pourrais obtenir le renseignement du Bureau et le transmettre au Comité, si vous le voulez.

**La présidente:** D'après ce que vous avez dit, les pharmaciens sont tenus de remplir et de remettre des rapports périodiques des stupéfiants et des drogues contrôlées qu'ils mettent en circulation?

**M. Mosley:** Tout comme les hôpitaux, ils conservent des dossiers des stupéfiants qu'ils fournissent. Ces dossiers sont régulièrement remis au Bureau des drogues dangereuses qui conserve ainsi les modèles d'utilisation de stupéfiants au pays.

**Le sénateur Cools:** Madame le président, je dirai à la défense des médecins qu'ils n'ont pas le pouvoir absolu de prescrire n'importe quel produit. On constate, par exemple, qu'on leur impose des mesures restrictives très sévères quant au pouvoir qu'ils ont de prescrire des stupéfiants très puissants. Ces restrictions sont à mon sens très sévères. Par exemple, en ce qui concerne la réserve de produits pharmaceutiques d'un hôpital, un ensemble de mesures restrictives sont imposées quant à l'identité des personnes qui y ont accès et quant aux conditions dans lesquelles cet accès peut être accordée, de même qu'en ce qui concerne la quantité de stupéfiants qu'on peut accorder à un moment ou l'autre.

Il semblerait que l'objet de cette disposition soit de prendre et de poursuivre avec succès la personne qui commet une infraction, n'est-ce pas monsieur Mosley?

**M. Mosley:** C'est exact.

**Le sénateur Cools:** Cette disposition ne vise pas le médecin qui, pour traiter un cancéreux en phase terminale, lui prescrit de fortes doses de morphine, n'est-ce pas? Je pense qu'en

## [Text]

morphine? I think that, in terms of crime, we must establish intent. I think that is the dilemma we are faced with here.

**The Chairman:** It would appear that there are some areas that need to be pursued in terms of making certain sections clearer.

If it is the decision of the committee to pass the bill without amendment, it may want to add a paragraph recommending that certain sections be considered for amendment in the near future. That is entirely up to the committee.

If there are no further questions of Mr. Mosley, we can proceed to deal with the bill.

Shall clauses 2 to 212 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall Schedules I to V carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it the wish of the committee that I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it the wish of honourable senators that we add a paragraph to the report of the committee outlining some recommendations for future consideration by the minister?

**Senator Flynn:** We would have to consider the matter of recommendations very carefully. I see no problem with making observations.

**The Chairman:** Then, we will leave matters as they stand.

**Senator Cools:** We cannot make any recommendations to the minister for his future consideration?

**The Chairman:** As individuals, we can speak on the motion for the third reading of the bill. If at that time you would like to make some comments in that respect, it would be appropriate for you to do so.

**Senator Asselin:** Are you going to present the report of the committee tomorrow?

**The Chairman:** Yes. At this point, honourable senators, the committee will revert to consideration of Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons. So that we can talk informally about Bill S-2, the proceedings of the committee at this point will be *in camera*.

The committee continued *in camera*.

## [Traduction]

matière de meurtre, il faut établir l'intention criminelle. C'est là, le dilemme dans lequel nous nous trouvons.

**La présidente:** Il semble qu'il faudrait préciser certains points pour permettre qu'on intente des poursuites dans certains cas.

Si le Comité a décidé d'adopter le projet de loi sans modification, il voudra peut-être néanmoins ajouter un paragraphe pour recommander que certaines dispositions fassent l'objet de modifications dans un proche avenir. La décision revient tout entière au comité.

Si vous n'avez pas d'autres questions à poser à M. Mosley, nous reprendrons maintenant l'étude du projet de loi.

Les articles 2 à 212 du projet de loi sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**La présidente:** Les annexes I à V sont-elles adoptées?

**Des voix:** Adoptées.

**La présidente:** L'article 1 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Le Comité souhaite-t-il que je fasse rapport du projet de loi sans modification?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Les honorables sénateurs souhaitent-ils que j'ajoute un paragraphe au rapport du Comité pour recommander certaines mesures à soumettre à l'étude ultérieure du Ministre?

**Le sénateur Flynn:** Il nous faudrait étudier très attentivement la question des recommandations. Autrement, je n'y vois aucun inconvénient.

**La présidente:** Dans ce cas, les choses en resteront là.

**Le sénateur Cools:** Nous ne pouvons faire la moindre recommandation au Ministre quant à l'examen qu'il fera ultérieurement?

**La présidente:** Nous pouvons individuellement nous prononcer sur la motion relative à la troisième lecture du projet de loi. Si, à ce moment, vous désirez faire quelques observations à cet égard, vous le pourriez très bien.

**Le sénateur Asselin:** Allez-vous présenter le rapport du Comité demain?

**La présidente:** Oui. Maintenant, honorables sénateurs, le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-2, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées. Afin que nous puissions nous entretenir librement du projet de loi S-2, les délibérations du Comité se poursuivent maintenant à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

*Du Ministère de la Justice, Section de la politique et de la  
modification du droit en matière pénal:*

M. Richard Mosley, avocat-général.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, June 12, 1985

Le mercredi 12 juin 1985

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**First Proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The examination of the subject-matter  
of Bill C-27: "An Act to amend certain  
Acts having regard to the Canadian  
Charter of Rights and Freedoms".

L'étude de la teneur du Projet de loi  
C-27, «Loi modifiant certaines lois eu  
égard à la Charte canadienne des  
droits et libertés».



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Corbin	Robichaud
Doyle	*Roblin (or Doody)
Flynn	Steuart
Lewis	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), the membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Steuart (*Prince Albert-Duke Lake*) for that of the Honourable Senator Stanbury. (*June 12, 1985*)

The name of the Honourable Senator Corbin for that of the Honourable Senator Pitfield (*June 12, 1985*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Corbin	Robichaud
Doyle	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Steuart
Lewis	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Steuart (*Prince Albert-Duke Lake*) substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 12 juin 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Pitfield (*le 12 juin 1985*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Tuesday, June 11, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-27, intituled: “An Act to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that further debate on the motion be ajdourned until the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 11 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-27, intitulé: «Loi modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 12, 1985

(20)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Tremblay. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice, Human Rights Law:*

Mr. D. Martin Low, General Counsel and

Mr. John Scratch, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 11, 1985, commenced consideration of the subject-matter of Bill C-27, intituled: "An Act to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms".

Mr. Low made a statement and answered questions.

At 6:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 JUIN 1985

(20)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 17 h 40 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Tremblay. (8)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice, Droits de la personne:*

M. D. Martin Low, avocat général et

M<sup>e</sup> John Scratch, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 juin 1985, le Comité commence l'examen de la teneur du projet de loi C-27, intitulé: «Loi modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés».

M. Low fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 12, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5.30 p.m. to examine the subject matter of Bill C-27, to amend certain acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Our notice to you indicated that we would be dealing with both our pre-study of Bill C-27 and Bill S-2, which we considered *in camera* yesterday. However, since yesterday afternoon, when we discussed Bill S-2 and came to some decisions respecting it, we have received a communication from the Church of England's Special Committee on Marriage and Family Matters. Enclosed with that communication was a copy of a judgment of the Ontario Supreme Court touching on the very matters raised in their submission, and it does have to do with adoptive relationships or something of that nature. We are having copies made of the submission and of the judgment, and they will be delivered to you tomorrow morning so that you can have an opportunity to look at them. In the meantime, a lawyer from the Department of Justice, who is directly interested in Bill S-2, has been given copies of all our material to date. She will attend on Tuesday, when we meet again, and we will discuss Bill S-2 at that time. This leaves us with Bill C-27, of which we have been authorized to do a pre-study.

We have with us today, honourable senators, Mr. Martin Low, General Counsel in the Human Rights Section of the Department of Justice, and Mr. John Scratch. They will discuss with us Bill C-27, an act to amend certain acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Low, I believe, will give us an outline of what the bill contains and what it is intended to do.

**Mr. D. Martin Low, General Counsel, Human Rights Section, Department of Justice:** Honourable senators, I know that your time is quite limited, so I will not spend a great deal of time telling you what is in this bill. It is a very long bill, or at least it appears to be. There are some annexes in the bill that have a number of consequential amendments that actually make the substance of the bill shorter than it appears at first glance.

I ought to begin by saying that the bill is the product of three years of work by the government, in the course of a project which calls for the examination of all the laws, regulations and administrative practices that are in existence and which are applicable in the areas of federal jurisdiction. The government established the section for which I am responsible in April 1982, and one of our first orders of business was, obviously, the gargantuan task, which confronts us, of attempting to see how the entire body of our laws actually measures up to the new articulation of standards that have always existed with more or less precision in Canada.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 12 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 30 afin d'examiner la teneur du projet de loi C-27 modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés, qui lui a été renvoyé.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** L'avis que nous vous avons envoyé indiquait que nous procéderions à la fois à l'étude préliminaire du projet de loi C-27 et à l'étude du projet de loi S-2, que nous avons examiné hier à huis clos. Toutefois, depuis hier après-midi, alors que nous avons discuté du projet de loi S-2 et pris certaines décisions à son sujet, nous avons reçu un communiqué du *Church of England's Special Committee on Marriage and Family Matters*, auquel était joint un exemplaire d'un jugement de la Cour suprême de l'Ontario, portant sur les questions mêmes qui sont soulevées dans son mémoire et qui traite des relations d'adoption. Nous faisons actuellement imprimer des copies du mémoire et du jugement, qui vous seront remises demain matin afin que vous puissiez les examiner. Entre-temps, une avocate du ministère de la Justice, qui s'intéresse directement au projet de loi S-2, a obtenu des exemplaires de tous les documents que nous avons examinés jusqu'ici. Elle assistera à la séance de jeudi prochain, alors que nous discuterons du projet de loi S-2. Il nous reste donc le projet de loi C-27, dont nous avons été autorisés à faire l'étude préliminaire.

Nous avons aujourd'hui avec nous M. Martin Low, avocat général à la Section des droits de la personne du ministère de la Justice, et M. John Scratch. Ils discutent avec nous du projet de loi C-27 qui vise à modifier certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés.

Monsieur Low, je crois que vous nous donnerez un aperçu de la teneur du projet de loi et de son intention.

**M. D. Martin Low, avocat général, Section des droits de la personne, ministère de la Justice:** Je vous remercie beaucoup, sénateur. Sénateurs, comme je sais que votre emploi du temps est très serré, je ne vous parlerai pas trop longuement de la teneur du projet de loi, qui est très long, ou du moins qui semble l'être. Il renferme quelques annexes qui contiennent certaines modifications corrélatives, de sorte que la substance du projet de loi est en fait plus restreinte qu'elle ne le paraît à première vue.

Je dois d'abord vous dire que le projet de loi est le fruit de trois années de travail effectué par le gouvernement dans le cadre d'un projet d'examen de toutes les lois, de tous les règlements et de toutes les pratiques administratives en vigueur dans l'administration fédérale. Le gouvernement a créé la section dont je suis chargé en avril 1982, et l'un des premiers points à notre ordre du jour a évidemment été la tâche immense de déterminer si toutes nos lois sont à la hauteur de la nouvelle formulation de normes qui existent depuis toujours au Canada, mais qui ont été énoncées de façon plus ou moins précise.

*[Text]*

I just want to say that complicating our life, apart from the question of novelty, is the fact that the Charter requires of us more than a narrow examination of precedents and judicial decisions that enable us to say, with a degree of confidence about black letter law, that something does or does not conform to the Charter. It has a very important policy dimension. A number of aspects of the Charter involve policy judgments as much as pure black letter legal prescriptions and so that the task of assessing the compatibility of laws with the Charter becomes, in many respects, a matter of judgment and of risk assessment, as opposed to clear and definitive and articulated decisions a determination of inconsistency.

The bill that will be coming before you is, in a sense, our best judgment as to areas of real risk. There are very few areas in the bill that we believe to be directly in conflict with the Charter. We have some difficulty in saying absolutely, unequivocally, that such and such a provision of a certain Act, in fact, is inconsistent with the Charter. But, we see a degree or sufficient risk of invalidity that one of our operating principles, in conducting the review, requires us to consider it for amendment. The operating principle is, where the risk of inconsistency with the Charter is sufficiently great, that we should not be in a position of requiring individual Canadians to test an issue through the courts to the final level of the Supreme Court, with all the expense and difficulty that that entails, where we recognize that there is a high risk of inconsistency.

The bill represents some judgments about inconsistency and in a sense the bill that will come to the Senate involves seven broad areas of concern.

There is the aspect of powers of entry and inspection and a very large number of federal laws confer on administrators and officials a power to enter premises and to inspect them, or inspect activities on those premises, to ensure consistency with some regulatory scheme. The concern that we have had is that the existing powers of entry for this purpose do not limit the discretion of an administrator or a government official to enter a private dwelling house. Therefore the bill seeks to qualify or limit the discretion of administrative officials, primarily in the context of entries to dwelling places.

For the purpose of inspections, though, we have had to consider the context of commercial premises, where it is a matter not of determining whether or not a suspected violation of a statute had occurred, but really a matter of entering to assess whether or not, in fact, people are measuring up to the regulatory standards. In those circumstances, we are dealing with an inspection of commercial premises, manufacturing premises, mines or other areas where a closely-regulated industry is being carried on. It is the virtual expectation of the people who are engaged in that industry that there will be regular, periodic inspections which are not premised on an assumption or a suspicion that the person conducting the activity is in violation of the law, but simply a matter of satisfying an administrator that, in fact, the standards of the regulated industry are being met.

*[Traduction]*

Je veux juste vous dire ce qui nous complique la tâche, mis à part ce nouveau projet, c'est que la Charte exige de nous non seulement un examen serré de précédents et de décisions judiciaires qui nous permettent de déterminer, avec un certain degré de confiance, qu'une question est conforme ou non à la Charte, mais elle revêt également une très importante dimension sur le plan de l'action pratique. Certains aspects de la Charte demandent un jugement pratique autant que des décisions juridiques énoncées en toutes lettres de sorte que l'évaluation de la comptabilité de lois avec la Charte se résume à de nombreux égards à une question de jugement et d'évaluation des risques, par opposition à des décisions claires et définitives sur la détermination d'incohérences.

Le projet de loi que vous aurez à étudier est en un sens le fruit de notre jugement des points qui présentent un risque réel. À notre avis, très peu de points énoncés dans le projet de loi entrent directement en conflit avec la Charte. Nous éprouvons certaines difficultés à dire de façon catégorique, non équivoque, que telle ou telle disposition d'une certaine loi va en fait à l'encontre de la Charte, mais nous estimons qu'il y a suffisamment de risques qu'elle soit invalide que nous avons adopté pour principe, dans la conduite de l'examen, d'en envisager la modification. Ainsi, lorsqu'une loi risque dans une mesure assez grande d'être incompatible avec la Charte, nous ne serons pas tenus de demander à des Canadiens de contester un point devant les tribunaux et de se rendre jusqu'à la Cour suprême, avec toutes les dépenses et les difficultés que cela entraîne.

Le projet de loi est le fruit de certains jugements que nous avons portés sur des incohérences et, dans un sens, il traite de sept grands points de préoccupation, dont les pouvoirs d'entrée et d'inspection.

En effet, un grand nombre de lois fédérales confèrent à des administrateurs et à de hauts fonctionnaires le pouvoir de pénétrer dans des lieux et de les inspecter, ou d'inspecter les activités qui se déroulent dans ces lieux, afin de s'assurer qu'on se conforme à un règlement quelconque. Ce qui nous a préoccupé, c'est que les pouvoirs actuels de pénétrer dans des lieux à cette fin ne limitent pas le pouvoir discrétionnaire d'un administrateur ou d'un haut fonctionnaire de pénétrer dans une maison d'habitation privée. Le projet de loi vise donc à limiter le pouvoir discrétionnaire de hauts fonctionnaires, principalement lorsqu'il s'agit de pénétrer dans les maisons d'habitation.

Dans le cas d'inspections, toutefois, nous sommes arrivés à la conclusion que, dans un commerce, il s'agit non pas de déterminer s'il y a eu infraction à une loi, mais en fait d'évaluer si les propriétaires respectent le règlement. Nous parlons ici de commerces, d'usines, de mines ou d'autres secteurs où s'exerce une activité industrielle très réglementée; les gens qui y travaillent s'attendent presque toujours à des inspections périodiques, qui ne sont pas basées sur des soupçons que l'employé enfreint la loi, mais qui visent simplement à convaincre l'administrateur que les normes de l'industrie sont respectées.



## [Text]

The second area of the bill involves powers of entry for the purposes of search, and the distinction between inspection and search, in our view, is that in the case of a search we are dealing with a situation where a public official has reason to think that a violation of the statute may have occurred and the purpose of the entry is to assess whether or not, in fact, that suspicion is well-founded and, if so, to obtain evidence of the breach. In those circumstances, we require a warrant, and the warrant is based on reasonable grounds of belief that a violation has occurred.

A warrant will be also required in the context of inspections where the administrator has reason to enter a dwelling place. In those circumstances where it is a mere matter of inspection and the inspector has reason to enter a dwelling place, before he enters, he must satisfy a justice that there is an objective reason for going into the dwelling place. In other words, he must have advance authorization. Honourable senators, I am really skimming this very quickly, because I do not want to take up all of your time.

The third area is in the context of the National Defence Act, and the objective of these amendments is, in essence, to ensure that there is a higher degree of comparability between the system of military justice, as administered in military courts by military officers, and the ordinary criminal law as it applies to the individual who is tried before the civilian courts. There is a comment in a decision of the Supreme Court of Canada in *McKay v. The Queen* in 1980 that is to the effect that disparities in the protections that are available to the military, as opposed to people in civilian life, really must bear some clear relationship to military necessity or military exigencies, or the circumstances of military life. We have been working on this for some time now and, where it is a matter of the defences that are available to an individual in the context of a military trial, and there is no actual military rationale for having a different level of individual protection, we and the Canadian Forces have come to the conclusion that there ought to be much greater approximation between the conditions of military justice and the conditions of justice in the ordinary criminal courts.

Senators, the next area in the bill involves changes to the Canadian Human Rights Act, and they are intended to respond to concerns about the procedural protections that are available to a person involved in a dispute or, rather, a complaint to the Human Rights Commission. It is intended to enhance the perception of the impartiality of the COMMISSION, which is responsible for the investigation and the conduct of complaints against an individual, by taking out of the hands of the Commission the capacity to select or appoint the members of a Human Rights Tribunal. That authority to appoint remains with the Commission, but the appointment itself will be vested in an independent person, the president of the panel, who, when a matter is referred by the Commission or is found by the Commission to require a reference to a tribunal, shall select the person or persons who will constitute the tribunal. This will avoid any suggestion that perhaps the commission is loading the dice by selection of members of the panel.

## [Traduction]

La deuxième partie du projet de loi porte sur les pouvoirs d'entrée et de perquisition, et la distinction que nous établissons entre inspection et perquisition, c'est que, dans ce dernier cas, nous faisons face à une situation où un fonctionnaire a des motifs de croire qu'il y a eu infraction à la loi; la perquisition vise à déterminer si ses soupçons sont fondés et, dans l'affirmative, à obtenir des preuves qu'il y a eu infraction. Dans ces cas, nous avons besoin d'un mandat lorsque nous avons des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction.

Un mandat sera nécessaire lorsqu'il s'agit d'effectuer une inspection et que l'inspecteur a des motifs de pénétrer dans une maison d'habitation, mais avant de le faire, il doit convaincre un juge qu'il a un motif objectif d'y pénétrer. En d'autres mots, il doit recevoir une autorisation préalable. Honorables sénateurs, je passe très rapidement sur ce sujet, car je ne veux pas prendre tout votre temps.

La troisième partie porte sur la Loi sur la défense nationale. Ces modifications visent en substance à rendre le système de justice militaire plus comparable au système de droit pénal ordinaire. Dans une décision rendue en 1980 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *McKay* contre la Reine, on observe que les disparités entre la protection offerte aux militaires et aux civils doivent tenir compte des nécessités ou des exigences des forces militaires. Nous examinons cette question depuis déjà un certain temps et, dans le cas de la protection offerte à une personne citée devant un tribunal militaire, et il n'y a aucune raison d'ordre militaire pour que le niveau de protection individuelle soit différent. Les militaires et nous-mêmes sommes arrivés à la conclusion que les conditions du système de justice militaire et celles du système de justice pénale doivent être beaucoup plus comparables.

Sénateurs, la partie suivante du projet de loi concerne des modifications de la Loi canadienne sur les droits de la personne; elles visent à dissiper les craintes que soulèvent la protection dont peut jouir une personne mêlée à un différend, et une plainte déposée devant la Commission des droits de la personne; elles visent également à renforcer le principe d'impartialité de la Commission, qui est chargée de faire enquête sur des plaintes portées contre une personne, en retirant à la Commission le pouvoir de nommer les membres d'un tribunal des droits de la personne. Ce pouvoir continue d'incomber à la Commission, mais la nomination des membres elle-même sera confiée à une personne indépendante, soit le président du comité qui, lorsqu'une question est renvoyée à la Commission ou lorsqu'une question doit, selon l'avis de la Commission, être renvoyée à un tribunal, choisira la ou les personnes qui composeront le tribunal et dissipera tout doute que la Commission pape peut-être les dés en choisissant les membres du comité.



## [Text]

We are not clear that it is, in fact, a Charter problem, but this involves a concern about section 7, and we think it is sufficiently serious to put the matter beyond doubt in this bill.

Honourable senators, the fifth branch of this bill involves a number of issues that are related to section 15 of the Charter under equality rights and they are areas where it appears fairly clear that, however section 15 may come to be interpreted—and that is a matter of some considerable difficulty—the provisions that are here are clearly offensive to either the substance or the form of the new equality guarantees of section 15 of the Charter.

The more complex socio-economic policy questions of equality that may exist in federal statutes and areas of administration have, as you may know, been referred to a subcommittee of the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons, which is conducting hearings on some of these issues across the country at the moment. The committee has been asked to report back to Parliament at the beginning of September, I believe, with a view to enabling us to make some changes, where changes are called for, as expeditiously as we can obtain approval.

The next area of the bill is an area which involves the casting of a responsibility on the Minister of Justice to examine bills and regulations to ensure that, when Parliament is dealing with a bill, there has been an assessment made of its compatibility with the Charter. That is essentially similar to the responsibility which the minister now has under the Canadian Bill of Rights. It is also intended to make the process of examination of regulations under the Statutory Instruments Act somewhat more efficient than it is at the moment, where those who are charged with the administration of this responsibility for the minister in fact must examine the regulations at least twice and sometimes three times in some cases, essentially for the same purpose, and it is really not a very productive use of the time of some very valuable people.

In the last aspect of the bill are miscellaneous amendments which involve areas such as public access to immigration hearings; removing the possibilities of double jeopardy or double punishment; questions of unreasonable seizure in the Weights and Measures Act and arbitrary detention under the Canada Shipping Act. There are also some very refined questions of mobility rights under the comparatively recent Transfer of Offenders Act.

That is a very hasty assessment of what is in the bill. I suppose I should say that the bill is not intended to be our final product. It is the first of what will be at least two bills and perhaps more, because as time goes on our understanding of the Charter and of its impact on areas of law that we may have assessed and thought to be on balance pretty secure, is being revised every day. Perhaps the best example I can give you of that is the provisions of this bill which deal with powers of entry for the purpose of search. Immediately after the judgment of the Supreme Court of Canada in *Hunter v. Southam*

## [Traduction]

Nous ne savons pas au juste si ce problème concerne en fait la Charte, mais il concerne l'article 7, et nous pensons qu'il est suffisamment grave pour que la question soit éclaircie au-delà de tout doute.

Honorables sénateurs, la cinquième partie du projet de loi porte sur certaines questions qui ont trait à l'article 15 de la Charte, soit au droit à l'égalité; ce sont des questions où il semble assez clair que, même si l'article 15 venait à faire l'objet d'interprétations—et cela pose de graves difficultés—les dispositions du projet de loi sont de toute évidence en contradiction avec le fond ou la forme des nouvelles garanties d'égalité prévues à l'article 15 de la Charte.

Les questions socio-économiques plus complexes d'égalité qui peuvent exister dans des lois fédérales et des sphères d'administration ont été, comme vous le savez, renvoyées à un sous-comité du Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, qui mène actuellement des audiences dans le pays sur certaines de ces questions. Le Comité a été prié de faire rapport au Parlement au début de septembre, si je ne me trompe, afin de nous permettre d'apporter certaines modifications, s'il y a lieu, dès qu'elles auront été approuvées.

La partie suivante du projet de loi concerne une responsabilité confiée au ministre de la Justice, soit d'examiner des projets de loi et des règlements, de sorte que lorsque le Parlement traite d'un projet de loi, on a déterminé s'il est compatible avec la Charte. Cela ressemble essentiellement à la responsabilité qui incombe actuellement au ministre en vertu de la Déclaration canadienne des droits et vise également à rendre le processus d'examen de règlements, aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, un peu plus efficace qu'il ne l'est à l'heure actuelle, car ceux qui sont chargés de cette responsabilité pour le compte du ministre doivent en fait examiner les règlements au moins deux fois, voire trois fois dans certains cas, et ce essentiellement aux mêmes fins; ce n'est réellement pas utiliser de façon très productive le temps de certaines personnes très précieuses.

Dans la dernière partie du projet de loi, on trouve des modifications diverses dans des domaines comme l'accès du public aux audiences sur l'immigration; la suppression des possibilités de dualité de poursuites pour le même fait ou d'imposition d'une double peine; les questions de saisie non raisonnable aux termes de la Loi sur les poids et mesures, et la détention arbitraire aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada. On parle également de certaines questions très subtiles de droits de mobilité prévus dans la récente Loi sur le transfert des délinquants.

Il s'agit d'une évaluation très hâtive de la teneur du projet de loi. Je présume que ce projet de loi n'est pas destiné à être notre réalisation définitive. Il est le premier d'au moins deux projets de loi voire davantage, parce qu'avec le temps, notre compréhension de la Charte et de son incidence sur des secteurs de la loi que nous avons évalués et que nous avons cru être dans l'ensemble assez sûrs, change tous les jours. Le meilleur exemple que je puisse vous donner, ce sont les dispositions du projet de loi qui traitent des pouvoirs d'entrée et de perquisition, car immédiatement après le jugement rendu par la Cour

**[Text]**

we were able to deal with much more confidence than we had to that point in time with this rather difficult question of controls on those who would search for the purposes of an offence.

My colleague, Mr. Scratch had the benefit of turning around some very quick judgments on a number of statutes immediately after the decision of the Supreme Court. I suspect that we will be doing that more and more frequently as the higher courts, and particularly the Supreme Court, come to give us better guidance on the meaning of these difficult questions of law and perhaps even more difficult questions of social policy.

I hope that I have not taken too much of your time, but we will do the best we can with any questions that you may have.

**Senator Nurgitz:** Were you distinguishing between entry for the purposes of satisfying various departments of standards and of compliance as opposed to entry for the purposes of determining some illegality?

**Mr. Low:** In our sense the purpose of entry has a bearing on what kind of control there needs to be on those who enter. Let us consider entry under the Fisheries Act for the purposes of verifying compliance with standards such as the size of nets and things of that nature.

**Senator Nurgitz:** Quotas, for instance.

**Mr. Low:** Yes. In those circumstances the person who enters, enters without any belief that an offence is being committed. He is there just to ensure that things are as they ought to be. When it is an entry for that kind of purpose, we consider that to be a pure inspection. If, on the other hand, that person is entering on the basis of some representations that have been made to him that Mr. so and so is fishing with an illegal net, then he is fixed with information about an offence and, as we construe these situations, should at that stage seek a warrant based on reasonable or probable grounds to believe that an offence has been committed.

**Senator Nurgitz:** If an inspector on the basis of trying to see whether there is only compliance with one of these fishing acts finds a box of fish that contains something which is a chargeable offence, does he then drop it, go back out, close the door, run out to see a justice, obtain a warrant and come back as the boat is leaving the dock? My real question is: How good is the evidence that the inspector obtains when he has gone in for the compliance but he has found something worse?

**Mr. Low:** I will qualify this by saying I will try not to give you a legal opinion. My expectation would be that if a person who is on the premises in the course of an inspection discovers evidence of a violation, then he ought to be able at least to secure the evidence of that violation. Of course, if he goes away and comes back an hour later, then the evidence may no longer be there.

**Senator Nurgitz:** I asked the question having in mind that it would not be there.

**Mr. Low:** There are a number of measures that are open to him. He could seek to seize the evidence; he could call one of his co-inspectors to maintain a presence while authority is

**[Traduction]**

suprême du Canada dans l'affaire Hunter et Southam, nous avons pu traiter avec beaucoup plus de confiance qu'auparavant la question plutôt difficile de la surveillance à exercer sur ceux qui font des perquisitions.

Mon collègue, M. Scratch, a pu faire casser certains jugements très rapides sur un certain nombre de lois, immédiatement après la décision de la Cour suprême. Je présume que cela se produira de plus en plus fréquemment à mesure que les cours supérieures, notamment la Cour suprême, nous expliqueront mieux la signification de ces questions de droit difficiles, voire de questions encore plus difficiles de politique sociale.

J'espère n'avoir pas trop pris de votre temps; nous ferons notre possible pour répondre aux questions que vous souhaitez poser.

**Le sénateur Nurgitz:** Faisiez-vous une distinction entre l'entrée dans des lieux afin de convaincre divers ministères de la conformité à des normes et entre l'entrée dans des lieux afin de déterminer si une infraction a été commise?

**M. Low:** Dans le sens où nous l'entendons, l'entrée dans des lieux concerne la surveillance à exercer sur ceux qui y pénètrent. Examinons la Loi sur les pêcheries afin de vérifier la conformité à des normes telles que la taille des filets, etc.

**Le sénateur Nurgitz:** Les quotas, par exemple.

**M. Low:** Oui. Dans ces circonstances, la personne qui pénètre dans un lieu, le fait sans soupçonner qu'une infraction est commise. Il est là simplement pour s'assurer que tout est normal. Lorsqu'il pénètre dans un lieu à cette fin, nous estimons qu'il s'agit d'une pure inspection. Si, par contre, il pénètre dans des lieux parce que d'autres se sont plaints que M. Untel pêche avec un filet dont la taille est illégale, il doit donc considérer qu'il y a eu infraction et, selon notre interprétation de ces situations, il devrait à ce moment-là demander un mandat parce qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

**Le sénateur Nurgitz:** Si un inspecteur qui tente seulement de savoir s'il y a conformité avec l'une de ces lois sur les pêcheries trouve une boîte de poisson qui contient quelque chose d'illégal, est-ce qu'il le laisse là, va demander un mandat à un juge, et revient pour voir le bateau quitter le quai? Bref, l'élément de preuve est-il encore recevable si l'inspecteur est entré pour s'assurer de la conformité aux lois mais a découvert qu'une infraction a été commise?

**M. Low:** J'exprimerai une réserve en vous disant que je ne tenterai pas de vous donner une opinion juridique. À mon avis, si un inspecteur se trouve sur les lieux d'une infraction, il doit au moins être en mesure d'en obtenir la preuve. Bien entendu, s'il part et revient une heure plus tard, il est possible qu'elle aura disparu.

**Le sénateur Nurgitz:** Je posais la question en présumant qu'elle ne serait plus là.

**M. Low:** Il peut prendre diverses mesures: demander à saisir la preuve, ou appeler un de ses co-inspecteurs pour le remplacer pendant qu'il va chercher le mandat si, en fait, il est néces-



[Text]

sought if, in fact, authority is required. My view would be that in those circumstances a seizure of the evidence for the purposes of protecting it would not be considered to be unreasonable.

**The Chairman:** I would suggest that that is in practice.

**Senator Nurgitz:** Therefore, seized and used you think the evidence would be good?

**Mr. Low:** Let me give you a variation of a case that is before the courts because I am not entirely precise of the facts, but let us assume that we have a fisheries officer, who is a peace officer, to look at the size of the nets but discovers in the bottom of a gear locker 12 pounds of marijuana. At that stage there is a question. His purpose is for an inspection.

**Senator Nurgitz:** That is different.

**Mr. Low:** We begin to get outside of the ambit of his authority into an area of investigation of another criminal statute, and that is a case, as I said, in the course of litigation at the moment.

**Senator Nurgitz:** On the basis of what, Mr. Low?

**Mr. Low:** On the context of investigations or audits under the Income Tax Act. I am not secure about the facts of that case.

**Senator Nurgitz:** Let me be more direct. Would a non-war-rant search on the basis of compliance, with nothing further of illegality or some offence under that same act, do you think that would be good evidence?

**Mr. Low:** Let me see if I understand the question by raising an example. The individual is there looking for compliance with a standard, finds non-compliance, seizes the evidence and charges the individual with an offence. He finds that the nets are under-sized, takes the nets as evidence, and I think that that is good evidence. I think that the seizure is not unreasonable if it is a seizure. I would suggest that a good case would be made out that, as is the case with the present practice, that that is perfectly reasonable in the circumstances. On that assumption we are confident that the administration of these statutes will not be adversely affected by the measures that we have in this bill. I say that after a number of years of going back and forth with officials of the administering departments who believe, on that assumption, and a couple of other assumptions, that they will not be hampered in the administration of these laws.

**Senator Nurgitz:** In reviewing the index to the bill, I noticed that there is no reference to any amendments to the Royal Canadian Mounted Police Act.

This committee received evidence some time ago on an unrelated matter, so we cannot seek your views on it, to the effect that the Federal Court of Appeal declared some of the discipline sections of the RCMP Act, or the regulations—I am not sure which—to be in breach of the charter. I am surprised nothing has come in. I appreciate that this is the first of many chapters in revising the statutes.

[Traduction]

saire. À mon avis, dans ces circonstances, la saisie d'une preuve pour la protéger ne serait pas jugée déraisonnable.

**La présidente:** Dans la pratique.

**Le sénateur Nurgitz:** Par conséquent, la preuve serait recevable si elle était saisie et utilisée?

**M. Low:** Permettez-moi de vous donner une autre version d'un cas qui est débattu devant les tribunaux, parce que je ne connais pas les faits avec précision; présumons qu'un agent des pêches, qui est un agent de la paix, examine la taille des filets mais découvre douze livres de marijuana au fond d'un compartiment. À ce moment-là, une question se pose, car il était chargé d'effectuer une inspection.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est une situation différente.

**M. Low:** Nous commençons à sortir de sa sphère de compétence pour entrer dans un domaine d'enquête qui relève d'une autre loi pénale et c'est un cas, je le répète, actuellement devant les tribunaux.

**Le sénateur Nurgitz:** Sur quoi est-il basé, Monsieur Low?

**M. Low:** Sur des enquêtes ou des vérifications comptables, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne suis pas sûr des faits qui entourent ce cas.

**Le sénateur Nurgitz:** Permettez-moi d'être plus direct. La preuve obtenue à la suite d'une perquisition effectuée sans mandat pour vérifier la conformité à une loi, sans que rien d'autre ne soit illégal ou ne constitue une infraction à cette même loi, serait-elle recevable?

**M. Low:** Je vais essayer de voir si j'ai bien compris votre question en vous présentant un exemple. L'inspecteur cherche à savoir si l'on se conforme à une norme, constate le contraire, saisit la preuve et accuse l'individu d'une infraction. Il constate que la taille des filets est inférieure à la norme, prend les filets comme éléments de preuve, et à mon avis, elle est recevable. Je pense que la saisie n'est pas déraisonnable s'il s'agit bien d'une saisie. Je présume qu'on pourrait soutenir que c'est parfaitement raisonnable dans les circonstances. En se fondant sur cette hypothèse, nous sommes d'avis que les mesures que nous avons proposées dans ce projet de loi ne nuiront pas à l'application de ces lois. Je dis cela parce que j'ai discuté pendant plusieurs années avec des représentants des ministères chargés de l'application de ces lois, qui pensent, à cause de cette supposition et d'une ou deux autres, qu'ils pourront continuer d'appliquer ces lois sans problème.

**Le sénateur Nurgitz:** Lorsque j'ai parcouru la table des matières du projet de loi, j'ai constaté qu'il n'était nulle part question de la modification de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

Il y a quelque temps, le Comité a entendu des témoignages au sujet d'une question sans rapport avec l'objet des délibérations d'aujourd'hui—nous ne pouvons donc pas vous demander ce que vous en pensez—selon lesquels la Cour fédérale d'appel aurait statué que certains articles sur la discipline de la Loi ou du Règlement—je ne me rappelle plus duquel—sur la Gendarmerie royale du Canada ne sont pas conformes à l'esprit de la



[Text]

**Mr. Low:** I wish I could help you, but I am not familiar with that case. I could give you a hypothetical excuse, if not an explanation, as to why that is not in this bill. The excuse would be that the issue did not come to our attention. If it were under the regulations, that would be dealt with by a different process.

**The Chairman:** I was going to raise the point that we did study an amendment to the RCMP Act which died on the Order Paper during the last Parliament.

**Senator Nurgitz:** During the course of our meetings on that bill, we were told of a case—which initially started in Manitoba—that blew the whole disciplinary proceedings out the window. That may still be before the courts.

**Mr. Low:** That gives me a very good hint as to the kind of telephone call I should make to my colleagues who advise the RCMP.

**The Chairman:** Could that be under Part III? We discussed in great detail the types of disciplinary procedures that were taken.

**Mr. Low:** As I understand it, the RCMP Act is up for large scale revision. Perhaps I ought to qualify what I have said about this bill; there are a number of things that are not included. To make our task a bit manageable, if there is going to be non-charter related amendments to any particular piece of legislation, we do not attempt to duplicate the process and amend existing laws by this bill. The Charter dimensions would be dealt with in the course of the examination of a broader bill.

There are amendments to the Income Tax Act and the Combines Investigation Act in the offing. We simply segregated out those bills out of our process. So, the charter dimensions of the RCMP Act would be dealt with in that substantive bill.

**The Chairman:** Mr. Low, would you comment on Part II, under "Powers of Entry and Search." I am looking at the first set of amendments to the Bankruptcy Act. Section 159.(1) of that act states:

Where on *ex parte* application by the trustee or interim receiver the court is satisfied by information on oath that there are reasonable grounds to believe there is any place or premises—

Can you say that all these amendments to the various acts are consistent with one another in the type of evidence that is required in order to empower anyone to enter and search, or are there variations depending on the act?

[Traduction]

Charte. Je suis étonné que le projet de loi C-27 ne contienne rien à ce sujet. C'est sans doute parce qu'il s'agit seulement de la première étape du processus de révision des lois.

**M. Low:** J'aimerais pouvoir vous aider, mais je ne suis pas au courant de l'affaire. Je pourrais vous donner une excuse hypothétique, sinon une explication, sur les raisons pour lesquelles cette loi ne figure pas dans le projet de loi. Je pourrais m'en tirer en vous disant que cette question n'a pas été portée à notre attention. S'il s'agissait du règlement, toutefois, la façon de procéder serait différente.

**La présidente:** J'allais dire que nous avons effectivement étudié un projet de loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, mais il est resté en plan au Feuilleton à l'ajournement des travaux de la dernière session de la trente-deuxième législature.

**Le sénateur Nurgitz:** Au cours des réunions que nous avons tenues au sujet de ce projet de loi, on nous a parlé d'une affaire—qui a commencé au Manitoba—dans laquelle les procédures disciplinaires ont été totalement infirmées. Ce procès est peut-être encore devant les tribunaux.

**M. Low:** Cela me donne une très bonne indication du genre de conversation téléphonique que je devrais avoir avec mes collègues qui conseillent la GRC.

**La présidente:** Cela pourrait-il être en vertu de la Partie III? Nous avons discuté dans les moindres détails le genre de procédures disciplinaires qui avaient été suivies.

**M. Low:** À ce que je vois, la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada devra faire l'objet d'une révision en profondeur. Il faudrait peut-être que je nuance ce que j'ai dit au sujet du projet de loi à l'étude: il y a un certain nombre de questions qui ne sont pas traitées. Afin de nous faciliter un peu la tâche—si nous voulons que des modifications n'ayant aucun rapport avec la Charte soient apportées à une loi en particulier—, nous tentons d'éviter le double emploi et de ne pas modifier les lois existantes au moyen du projet de loi à l'étude. Les questions touchant la Charte doivent être traitées dans le cadre de l'examen d'un projet de loi plus global.

La Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions seront modifiées sous peu. Nous avons simplement choisi ces projets de loi. Les aspects relatifs à la Charte de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada seraient traités dans ce projet de loi plus général.

**La présidente:** Monsieur Low, j'aimerais avoir votre opinion sur la Partie II intitulée «Pouvoirs d'entrée et de perquisition». Je me reporte à la première série de modifications apportées à la Loi sur la faillite, dont l'article 159.(1) est ainsi libellé:

S'il est convaincu, d'après une dénonciation sous serment, qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la présence de biens du failli dans tous lieux ou locaux, le tribunal peut, sur demande *ex parte* du syndic ou du séquestre provisoire,...

À votre avis, ces modifications aux diverses lois sont-elles compatibles, en ce sens que le genre d'éléments de preuve qu'il faut avoir pour autoriser quiconque à pénétrer dans des locaux et à y faire une perquisition sont-ils les mêmes, ou y a-t-il des différences suivant la loi?

[Text]

**Mr. Low:** It depends on how abstractly you ask that question. The conditions which must be met by anyone seeking a warrant in these cases all attempt to respond to the lines laid down by the Supreme Court in *Southam v. Hunter*. Those lines involve reasonable grounds to believe, and those reasonable grounds being shown to the satisfaction of an independent officer, in our case, a justice or a judge. You will see that the person to whom the application for the warrant is made may differ; in some cases it is a Justice of the Federal Court of Canada, but that is the existing scheme where that is the person authorized to issue a warrant.

So in that sense there are some variations, but the basic requirement is that reasonable grounds be shown on an objective basis.

The grounds may vary from statute to statute. In this case, the object of the legislation is reducing into the possession and control of the trustee property of the bankrupt. So what he has to show is different from what would be the case of someone who alleges a violation of an offence.

What has to be shown may differ, but the object of the entry for the purpose of the search, and the object of the search, may not differ. But the basic criterion of reasonable and probable grounds to believe—

**The Chairman:** Not “probable”.

**Mr. Low:** We believe that the formulation of reasonable and probable grounds is simply a “dedoublement”; it is a duplication, and it is our advice that the phrase “reasonable grounds” covers both.

**The Chairman:** Has that been decided by a court?

**Mr. Low:** We are the beneficiaries of a very lengthy opinion on that subject.

**The Chairman:** But that is not a decision of a court. Do you mean within the department?

**Mr. Low:** It is the view of our department and our legislative counsel that the phrase “reasonable grounds to believe” is no different from the old formulation of “reasonable and probable grounds.”

**The Chairman:** That is interesting.

**Senator Nurgitz:** One of the first statutes this deals with is the Bankruptcy Act. On page 2, clause 3 under “Bankruptcy Act” it states:

(2.1) Where the premises referred to in subsection (2) are occupied by a person other than the bankrupt, the trustee may not enter the premises without the consent of that other person except under the authority of a warrant issued under section 159.

How else would a trustee get into that person's premises today?

**Mr. Low:** That is the vice we are attempting to meet. Currently the trustee has, at least on the face of the statute, authority to enter.

[Traduction]

**M. Low:** Cela dépend du degré d'abstraction de votre question. Les conditions que doit remplir quiconque veut obtenir un mandat de perquisition dans ces circonstances doivent toutes être conformes à l'opinion qu'a formulée la Cour suprême dans l'affaire *Southam contre Hunter*. Il faut qu'il y ait des motifs raisonnables de croire, et ces motifs raisonnables doivent être approuvés par un agent indépendant, dans le cas qui nous occupe, par un juge. Vous remarquerez que la personne à qui l'on doit demander un mandat n'est pas toujours la même; dans certains cas, c'est un juge de la Cour fédérale du Canada, mais c'est la façon normale de procéder lorsque cette personne est autorisée à délivrer un mandat.

Dans un sens, il y a certaines différences mais, au départ, il faut démontrer qu'il existe, en toute objectivité, des motifs raisonnables.

Les motifs peuvent varier d'une loi à l'autre. Dans le cas de la Loi sur la faillite, l'objet de l'article 159.(1) est de mettre en la possession du syndic les biens du failli. Les motifs que le syndic doit invoquer sont donc différents de ceux que pourrait invoquer une personne qui prétend qu'une infraction a été commise.

Les motifs peuvent donc varier, mais l'objet de l'entrée aux fins de perquisition, et l'objet de la perquisition doivent être les mêmes. Cependant, le critère fondamental des motifs raisonnables de croire ou, en anglais, des «reasonable and probably grounds to believe»...

**La présidente:** Pas «probable» en anglais.

**M. Low:** A notre avis, c'est une simple répétition que de dire, en anglais, «reasonable and probably grounds». Nous croyons que l'expression «reasonable grounds» en anglais englobe les deux.

**La présidente:** Un tribunal s'est-il prononcé là-dessus?

**M. Low:** Nous avons reçu une opinion exhaustive à ce sujet.

**La présidente:** Mais aucun tribunal n'a statué sur cette question. Voulez-vous dire, une opinion du Ministère?

**M. Low:** Le ministère de la Justice et ses conseillers législatifs estiment que l'expression anglaise «reasonable grounds to believe» a la même signification que l'ancienne formulation «reasonable and probably grounds».

**La présidente:** C'est intéressant.

**Le sénateur Nurgitz:** L'une des premières lois qui traite de la question est la Loi sur la faillite. A la page 2, l'article 3 porte sur la Loi sur la faillite. Il y est dit que:

(2.1) Lorsque les locaux visés au paragraphe (2) sont occupés par une autre personne que le failli, le syndic ne peut y pénétrer sans l'autorisation de l'occupant qu'en vertu du mandat prévu à l'article 159.

Comment un syndic ferait-il pour pénétrer dans les locaux de cette personne maintenant?

**M. Low:** C'est le défaut que nous tentons de corriger. A l'heure actuelle, le syndic a, du moins en vertu de la loi, l'autorisation de pénétrer dans des locaux.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Any premises?

**Mr. Low:** Any premises. That is a very broad power, and we consider it to be an unnecessarily broad power. If you balance that against the objectives of the Bankruptcy Act, you might be able to argue that it is not unreasonable for the trustee to have that authority. But on balance it seemed to us that that argument could not adequately meet the privacy interests that people have, and even as important an objective as ensuring that the bankruptcy process is effective—that the people are not hiding their assets—there is room for greater control on the powers of the trustee.

**Senator Flynn:** Under the present legislation, do you think that the trustee has more power than the bankrupt?

**Mr. Low:** Senator Flynn, perhaps I ought to have someone from the Registrar's Office here. I have the impression, however, that the scope of authority that the statute appeared to confer was unfettered.

**Senator Flynn:** As you say, you are trying to clear any doubt. You want to be on the side of security. You would want to avoid any interpretation by the court that would strike out a present provision, would you not?

**Mr. Low:** There is that aspect; we do not want to run afoul of the judicial system. As well, however, there is an educational value here for administrators. When it is clearly set forth on the face of the statute, they know what they have to do. They know the limits of their authority. If it is open-ended, then they are left to judge for themselves in circumstances that may be a bit debatable or equivocal. In that case, they would, in effect, exercise discretion as to when it is reasonable or unreasonable to enter and conduct these activities.

In addition to avoiding the litigation and in addition to protecting the individual, we are attempting to set standards for the exercise of a discretion which officials have and to limit it where it is appropriate to do that.

**Senator Robertson:** Mr. Low, how do you see the Charter of Human Rights protecting the rights of little children, especially those who are at risk and live in environments of abuse?

**Mr. Low:** Senator, that is a question which is outside the scope of our bill.

**Senator Robertson:** Yes, I understand that. Where would I find the answer?

**Mr. Low:** One of the answers would be that that would fall within the context of various provisions of the Criminal Code that aim to protect children. Clearly, the provinces have a much greater role to play in child-protection legislation.

**Senator Robertson:** Would you be depending upon provincial legislation, generally speaking, in this regard?

**Mr. Low:** We do not deal with that.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** N'importe lesquels?

**M. Low:** Oui. C'est un pouvoir qui est, à notre avis, inutilement vaste. Si l'on regarde les objectifs de la Loi sur la faillite, on pourrait peut-être soutenir qu'il n'est pas déraisonnable que le syndic ait ce pouvoir mais, à tout prendre, il nous semble que cet argument pourrait être contraire aux intérêts des gens sur la protection des renseignements personnels, même si c'était un moyen de garantir l'efficacité du processus de faillite—de s'assurer que personne ne cache des biens; il y a lieu d'exercer un plus grand contrôle sur les pouvoirs du syndic.

**Le sénateur Flynn:** Aux termes de la loi actuelle, le syndic a-t-il plus de pouvoirs que le failli?

**M. Low:** Sénateur Flynn, il faudrait peut-être qu'un représentant du Bureau du registraire vienne ici. J'ai toutefois l'impression que les pouvoirs que la loi semblait conférer étaient illimités.

**Le sénateur Flynn:** Comme vous le dites, vous tentez d'effacer tous les doutes. Vous ne voulez prendre aucune risque. Vous voulez éviter que les tribunaux ne donnent une interprétation qui entraînerait la suppression de l'une des dispositions de la loi, n'est-ce pas?

**M. Low:** C'est une façon de voir les choses. Nous ne voulons pas nous mettre à dos le système judiciaire. Toutefois, il y a également, dans le cas présent, une valeur éducative pour les personnes chargées de l'application de la loi. Lorsqu'un pouvoir est clairement énoncé dans la loi, elles savent ce qu'elles ont à faire. Elles connaissent les limites de leurs pouvoirs. Si ces pouvoirs ne sont pas définis c'est à elles qu'il revient de prendre une décision dans des circonstances qui pourraient être contestables ou équivoques. Dans ce cas, c'est à elles qu'il revient de décider s'il est raisonnable ou déraisonnable de pénétrer dans des locaux et d'y faire une perquisition.

Non seulement nous voulons éviter tout litige et protéger les particuliers, mais nous tentons aussi de fixer des normes sur la liberté d'agir des fonctionnaires afin de la limiter lorsqu'il est opportun de le faire.

**Le sénateur Robertson:** Monsieur Low, comment la Charte des droits de la personne protège-t-elle les droits des jeunes enfants, surtout ceux qui sont en danger et qui vivent dans un milieu où ils sont maltraités?

**M. Low:** Sénateur, c'est une question dont on ne parle pas dans le projet de loi.

**Le sénateur Robertson:** Oui, je comprends. Où pourrais-je trouver la réponse?

**M. Low:** Je peux vous répondre que cette question tomberait sous le coup de plusieurs dispositions du Code criminel relatives à la protection des enfants. De toute évidence, les provinces ont un rôle beaucoup plus important à jouer au chapitre de la législation sur la protection des enfants.

**Le sénateur Robertson:** De façon générale, êtes-vous assujettis à des lois provinciales à cet égard?

**M. Low:** Nous ne nous occupons pas de cela.



[Text]

**Senator Robertson:** I know that you don't. You would be depending on the provinces and the administration of their child-protection legislation, then, would you?

**Mr. Low:** I do not think it is so much a matter of being dependent on the provinces as it is of being beyond our capacity to deal with it. It is within the legislative authority and responsibility of the provinces.

I should say that it is our understanding that each of the provinces is engaged in a similar kind of project to ours in terms of reviewing their legislation.

A number of them have brought in a first instalment of charter legislation. I know that legislation which aims to protect dependent people, including children and people who are mentally or physically disabled, is an important part of those reviews, but I cannot really speak for what the provinces are doing in that respect.

**Senator Robertson:** It would remain a provincial responsibility, then, would it?

**Mr. Low:** I think the point is that this falls under section 92 of the Constitution Act of 1867. It is the provinces' responsibility and authority now, and we do not, by and large, have legislative jurisdiction in that area, except in terms of criminal law.

**Senator Tremblay:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Mr. Low, what is the test that you people apply with respect to obtaining a warrant? Under the Bankruptcy Act, for example, in order for a trustee to obtain information on the premises of a third person, he needs a warrant, even if the obtaining of that warrant is very difficult under the particular circumstances. Under other acts, however, although warrants are required, exceptions are granted for certain exigencies that the circumstances allow. That means that a premises can be searched and entry can be made without a warrant. Under what acts do you decide that a warrant is not necessary for a search or an entry?

I have two acts in mind when I ask this question. First, under the Bankruptcy Act, there is no alternative—either a warrant is obtained or entry cannot be made. Under the Migratory Birds Convention Act—it is one that I have followed all my life, and the birds, too—

**Senator Tremblay:** Which birds?

**Senator Flynn:** Stop right there.

**Senator Nurgitz:** Senator Flynn, my counsel, has advised me to stop right there.

Under which circumstances can you forget the warrant?

**Mr. Low:** Let me just say that we went over this question with the officials who were responsible for the administration of the Bankruptcy Act, who concluded that they did not require authority to move in circumstances which would not require a warrant. When they are seeking a warrant for the

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Je le sais. Vous dépendez alors des provinces et de l'application des lois sur la protection des enfants, n'est-ce pas?

**M. Low:** Je ne crois pas que ce soit une question de dépendance. Disons que c'est une question qui n'est pas de notre ressort. Elle relève de la compétence des provinces.

J'aimerais ajouter que d'après ce que nous savons, chaque province procède actuellement, comme nous, à un examen des lois qu'elle applique.

Plusieurs d'entre elles ont commencé à prendre des mesures pour rendre leurs lois conformes aux dispositions de la Charte. Je sais que les lois visant à protéger les personnes à charge, y compris les enfants et les handicapés physiques ou mentaux, constituent une partie importante de cet examen, mais je ne peux pas vraiment parler de ce que les provinces font à ce chapitre.

**Le sénateur Robertson:** Cette question continue alors de relever de la compétence des provinces, n'est-ce pas?

**M. Low:** Je crois qu'elle est régie par l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. C'est une question qui relève de la compétence des provinces et nous n'avons, généralement parlant, aucun pouvoir législatif dans ce domaine, sauf en ce qui concerne le droit criminel.

**Le sénateur Tremblay:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Low, sur quels critères vous fondez-vous pour délivrer un mandat? Aux termes de la Loi sur la faillite, par exemple, pour qu'un syndic puisse obtenir des renseignements sur les locaux d'un tiers, il doit obtenir un mandat, même si c'est particulièrement difficile dans certaines circonstances. En vertu d'autres lois, toutefois, des mandats doivent être obtenus, mais certaines dérogations sont prévues dans les cas urgents. En d'autres termes, une personne peut pénétrer dans des locaux et y faire une perquisition sans avoir obtenu de mandat. Quelles sont les lois aux termes desquelles vous décidez qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir un mandat?

Je songe à deux lois en particulier. Premièrement, aux termes de la Loi sur la faillite, il n'y a pas d'autre possibilité; il faut obtenir un mandat, sans quoi il est impossible de pénétrer dans des locaux. Aux termes de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs—c'est une loi à laquelle je m'intéresse depuis toujours, et je m'intéresse aussi aux oiseaux,—

**Le sénateur Tremblay:** Lesquels.

**Le sénateur Flynn:** Ne dites plus rien.

**Le sénateur Nurgitz:** Le sénateur Flynn, mon avocat, me conseille de ne pas en dire plus.

Dans quelles circonstances peut-on passer outre à la délivrance d'un mandat?

**M. Low:** Permettez-moi simplement de dire que nous avons étudié la question avec des personnes qui sont responsables de l'application de la Loi sur la faillite et qui en sont arrivées à la conclusion qu'elles n'avaient besoin d'aucune autorisation dans des circonstances ne justifiant pas la délivrance d'un mandat. Lorsqu'elles demandent un mandat pour des fins d'entrée et de

[Text]

purpose of entry to seize—and we are talking about this in the context of entering any premises of a third party, are we not?

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Mr. Low:** Generally, we are talking about a person other than the bankrupt, and the bankrupt's interests obviously become very limited by the bankruptcy proceedings. The bankrupt is not in the same position as you or me and, if it is thought that we happen to have his or her property on our premises, it seems that it is far more reasonable to require the people who administer of the act to get a warrant before they come into our premises to carry away his property.

**Senator Nurgitz:** Mr. Low, trustees in bankruptcy are usually bonded. I believe that they are all chartered accountants, are they not?

**Senator Flynn:** They are licensed by the Bankruptcy Act.

**Senator Nurgitz:** I have a lot more faith in this sort of professionalism.

**Senator Flynn:** It is the same as the police.

**Senator Nurgitz:** Yes. There may be a higher degree of professionalism among these trustees than there is, for example, among inspectors under the Migratory Birds Act or the Canadian Water Act, under which exceptions are granted.

**Mr. Low:** If we are talking about the concept of exigent circumstances, the position that was put to us was that, in the administration of the Bankruptcy Act, they did not exist. With respect to the Migratory Birds Act, we are dealing with situations which may arise a thousand miles from the nearest justice of the peace.

**Senator Nurgitz:** I am trying to determine the circumstances under which you will grant an exception and those under which you will not.

**Mr. Low:** It is clear that the kinds of circumstances of exigency which authorize or justify a warrantless entry to a private dwelling place are going to be limited in the extreme. Under these circumstances, we are, in effect, subjecting the individual to a *post facto* assessment of whether or not it was reasonable. You have to have very high interest at that stage. When you see the conditions that justify a warrantless entry, you will see that they are very limited, indeed.

The people in bankruptcy suggested to us that they more or less had an idea of what the bankrupt and other people were doing at any particular time. They did not have a fear that trucks would be backing up to the warehouse and carrying off the inventory in the dead of night.

**Senator Nurgitz:** We have recently had a ruling by the Court of Appeal in Ontario that a warrantless search of an office for narcotics was an unreasonable use of power; that it was different if one were searching a boat, or a vessel, or a car, or a truck. That ruling was in the *\*Rao* case.

[Traduction]

saisie—et nous parlons bien ici d'entrée dans les locaux d'un tiers, n'est-ce pas?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**M. Low:** En règle générale, nous parlons d'une personne autre que le failli, car le processus de faillite limite évidemment beaucoup les intérêts du failli. Ce dernier n'est pas dans la même position que vous ou moi et, si certains pensent que ses biens pourraient être en notre possession, il semblerait beaucoup plus raisonnable d'obliger les personnes chargées d'appliquer la loi à obtenir un mandat avant de pénétrer dans nos locaux pour saisir les biens du failli.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Low, les syndics sont généralement sous caution. Je crois qu'ils sont tous comptables agréés, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Ils sont tous titulaires d'une licence délivrée en vertu de la Loi sur la faillite.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai beaucoup plus confiance dans ce genre de professionnalisme.

**Le sénateur Flynn:** C'est le même que celui dont font preuve les policiers.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Le degré de professionnalisme des syndics est peut-être plus grand que celui, par exemple, des inspecteurs nommés en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs ou de la Loi sur les eaux canadiennes, qui prévoient des exceptions.

**M. Low:** À propos de la notion de circonstances urgentes, on nous a dit qu'il n'y a pas de circonstances urgentes en ce qui concerne l'application de la Loi sur la faillite. Quant à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, elle a trait à des situations qui peuvent se produire à mille milles de l'endroit le plus proche d'un juge de paix.

**Le sénateur Nurgitz:** J'essaie de déterminer les circonstances dans lesquelles vous accorderiez une exception, et celles dans lesquelles vous nous ne le feriez pas.

**M. Low:** Il est évident que les circonstances urgentes qui autorisent ou justifient l'entrée sans mandat dans les locaux d'un particulier sont très rares. Dans ces circonstances, nous soumettons, en réalité, la personne à une évaluation *post facto* du caractère raisonnable de l'entrée. Il faut vraiment s'intéresser de près à cette étape. Lorsque vous connaîtrez les conditions dans lesquelles il peut y avoir entrées sans mandat, vous verrez qu'elles sont très limitées.

Les personnes que nous avons consultées dans le domaine des faillites nous ont laissé entendre qu'elles ont en tout temps une idée plus ou moins exacte des agissements du failli et d'autres personnes. Elles ne craignent pas que le failli mette tous ses biens dans un camion et s'enfuit en pleine nuit.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans une cause qu'elle a entendue récemment, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la police avait outrepassé ses pouvoirs en perquisitionnant sans mandat un bureau pour y trouver des drogues, et que la situation était différente s'il s'agissait d'un bateau ou d'un navire, d'une voiture ou d'un camion. Il s'agit de l'affaire *Rao*.



*[Text]*

**Mr. Low:** There were rather exceptional circumstances at issue in that case as well. The police conduct left something to be desired, I understand.

**The Chairman:** Senator Lewis, please.

**Senator Lewis:** The version of the bill before us has on it the words: "Reprinted as amended."

What stage has this bill reached now in the House of Commons?

**Mr. Low:** It is at the report stage in the House of Commons. In those circumstances, I must say I was mildly surprised to be invited to appear before this committee this afternoon.

**Senator Lewis:** It states: "Reprinted and amended, as reported on May 13, 1985, by the Standing Committee on Justice and Legal Affairs." So it has been considered by the committee.

**Mr. Low:** Committee consideration of the bill has been completed, yes.

**Senator Lewis:** And it is now awaiting third reading in the House of Commons?

**Mr. Low:** Yes.

**Senator Lewis:** Presumably there were amendments somewhere along the line.

**Mr. Low:** There were a number of fairly technical amendments, yes.

**Senator Nurgitz:** You were invited to appear before the committee because your minister specifically asked that we deal with this bill.

**The Chairman:** We are conducting a pre-study of the bill.

**Senator Flynn:** If it is at the report stage, it is likely to come to us fairly soon. It is obviously the hope that we can give it royal assent before we recess for the summer.

**Mr. Low:** Those of us who have some responsibility for this bill are hopeful that it will, if passed, clear up some of these problems before we start finding ourselves before the courts on these matters.

**Senator Flynn:** We want to avoid court decisions striking down certain provisions of the law.

**The Chairman:** I note that the bill does not contain any amendments with respect to the onus of proof.

Is that something that is in the works?

**Mr. Low:** The question of reverse onus is something that is quite troublesome. We have had a number of decisions on that question, and they constitute a source of some guidance to us. However, the cutting edge of that work is going on in the Criminal Law Review process.

**The Chairman:** How many instances of reverse onus are there? Would it be a dozen; would it be 50?

**Mr. Low:** I do not believe it is as high as a dozen. However, that is not based on any particular knowledge. I simply do not know.

*[Traduction]*

**M. Low:** Il faut préciser que les circonstances en l'espèce étaient tout à fait particulières. La conduite des policiers laissait à désirer, je crois.

**La présidente:** Sénateur Lewis, s'il vous plaît.

**Le sénateur Lewis:** Dans la version du projet de loi dont nous sommes saisis, il est indiqué «Réimprimé tel que modifié».

A quelle étape ce projet de loi en est-il rendu à la Chambre des communes?

**M. Low:** A l'étape du rapport. C'est pourquoi je dois avouer que je n'ai pas été très surpris d'apprendre que j'étais invité à comparaître devant votre Comité cet après-midi.

**Le sénateur Lewis:** Il est indiqué «Réimprimé tel que modifié et présenté le 13 mai 1985 par le Comité permanent de la justice et des questions juridiques». Le Comité l'a donc étudié.

**M. Low:** Le Comité n'a pas encore terminé l'examen du projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Et il ne reste plus qu'à l'adopter en troisième lecture à la Chambre?

**M. Low:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Je suppose qu'il a fallu le modifier en cours de route.

**M. Low:** Certaines modifications assez techniques ont effectivement été apportées.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez été invité à comparaître devant le Comité parce que votre Ministre nous a précisément demandé d'étudier le projet de loi.

**La présidente:** Nous procédons à une étude préalable du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Si le projet de loi en est à l'étape du rapport, il devrait nous parvenir sous peu. Nous espérons, de toute évidence, être en mesure de lui accorder la sanction royale avant les vacances d'été.

**M. Low:** Ceux d'entre nous qui ont une certaine responsabilité à l'égard de ce projet de loi espèrent que son adoption permettra de régler quelques-uns de ces problèmes avant de commencer à confier ces questions aux tribunaux.

**Le sénateur Flynn:** Nous voulons éviter que les tribunaux ne rendent des décisions annulant certaines dispositions de la loi.

**La présidente:** Je remarque que le projet de loi ne contient aucune modification concernant le fardeau de la preuve.

Le Ministère prépare-t-il quelque chose à cet égard?

**M. Low:** La question du renversement de la preuve est très embarrassante. Bon nombre de décisions ont été rendues sur cette question et nous nous en inspirons. Toutefois, le gros de l'étude se fait dans le cadre de la Révision du droit pénal.

**La présidente:** Combien d'affaires traitent du renversement de la preuve? Une douzaine, cinquante?

**M. Low:** Je ne crois pas qu'il y en ait une douzaine. En fait, je l'ignore.



[Text]

**Senator Nurgitz:** There used to be a whole raft of them. There were some under the old Excise Act and as well under the old Narcotics Control Act.

**The Chairman:** The Narcotics Control Act has some instances of reverse onus still.

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Mr. Low:** The *Oaks* case is now before the Supreme Court of Canada. It is the test case on reverse onus. I believe that case has been argued. At this stage we are anxiously awaiting the court to give us some guidance.

**Senator Tremblay:** Am I right in understanding that, taking account of the fact that there is a committee travelling across Canada in relation to section 15 of the Charter of Rights and Freedoms, you have not considered the legislation mentioned in Bill C-27 in relation to section 15 of the Charter, with the result that this same legislation will have to be reviewed at a later date in that connection?

**Mr. Low:** That is not quite accurate. We assume that the provisions of this bill, on any standard, are in conflict with section 15 and need to be changed. Generally speaking, they are not very substantial provisions. They involve ensuring that statutes that are now directed to a wife or a husband are directed in future to a spouse.

Those fairly modest equality amendments, once passed, assuming the bill receives royal assent in its present form, will cure a number of fairly minor problems.

The more difficult questions, those set out in the discussion paper put out by the minister at the end of January, are the subject of the subcommittee's consideration. They are much wider than the fairly modest changes that you see before you under cover of Bill C-27.

**Senator Tremblay:** And the assumption is that there will not be any problem in relation to section 15 of the Charter in respect of the legislation set out here?

**Mr. Low:** We expect that this will cure a number of fairly obvious problems, with the more difficult areas being dealt with later.

We do not profess to have a monopoly on an understanding of the Charter and the laws. That is essentially why this general question has been committed to a committee study. In that way we will get some feed-back from those affected by the laws. Through that process, we should be able to get some perception of how well or how badly our laws actually conform to the equality section of the Charter.

**The Chairman:** I have a question in respect of a proposed amendment to the National Defence Act. The wording of the proposed section is:

Every person mentioned in paragraph (1)(f) who, while accompanying any unit or other element of the Canadian Forces, is alleged to have committed a service offence, shall be treated as a non-commissioned member, unless he holds from

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** D'habitude, il y en avait beaucoup. Certaines se rapportaient à l'ancienne Loi sur la taxe d'accise et d'autres à l'ancienne Loi sur les stupéfiants.

**La présidente:** Il y en a encore quelques-unes en ce qui concerne la Loi sur les stupéfiants.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**M. Low:** L'affaire «Oaks» est présentement devant la Cour suprême du Canada. Il s'agit de la cause-type en ce qui concerne le renversement de la preuve. Je crois que cette affaire a été débattue. Pour l'instant, nous attendons impatiemment la décision du tribunal pour nous guider.

**Le sénateur Tremblay:** Dites-moi si je me trompe mais, compte tenu du fait qu'un comité se rend dans toutes les régions du pays pour tenir des audiences sur l'application de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, vous n'avez pas étudié les lois qui figurent dans le projet de loi C-27 par rapport à l'article 15 de la Charte de sorte que ces mêmes lois devront faire l'objet d'un examen ultérieur à cet égard?

**M. Low:** Ce n'est pas tout à fait exact. Nous supposons que les dispositions de ce projet de loi, à l'égard de n'importe quel critère, contreviennent à l'article 15 et doivent être modifiées. En règle générale, il ne s'agit pas de dispositions très importantes. Il s'agit de s'assurer que dans les lois où il est maintenant question d'épouse ou d'époux on utilise maintenant le mot conjoint.

L'adoption de ces modifications assez modestes concernant les droits à l'égalité, à supposer que le projet de loi reçoive la sanction royale dans sa forme actuelle, résoudra un certain nombre de problèmes assez mineurs.

222

Les questions plus difficiles, celles qui étaient abordées dans le document d'étude déposé par le Ministre à la fin de janvier, ont été étudiées par le Sous-comité. Elles vont beaucoup plus loin que les changements très modestes que propose le projet de loi C-27.

**Le sénateur Tremblay:** Et l'on suppose qu'il n'y aura aucun problème en ce qui concerne l'article 15 de la Charte pour ce qui est des projets de loi énumérés ici?

**M. Low:** Nous nous attendons à ce que son adoption règle un certain nombre de problèmes assez évidents; les questions plus difficiles seront remises à plus tard.

Nous ne prétendons pas être les seuls à comprendre la Charte et les lois. C'est essentiellement la raison pour laquelle cette question a été confiée à un comité. Nous connaissons ainsi la réaction de ceux qui sont touchés par les lois. En procédant ainsi, nous devrions être en mesure de déterminer si nos lois sont conformes aux dispositions de la Charte touchant les droits à l'égalité.

**La présidente:** J'ai une question qui concerne une modification proposée à la Loi sur la défense nationale. Le libellé de l'article proposé est le suivant:

Toute personne mentionnée à l'alinéa (1)f) qui, pendant qu'elle accompagne une unité ou autre élément des Forces canadiennes, est présumée avoir commis une infraction militaire, doit être considérée comme un membre sans brevet

[Text]

the commanding officer of the unit or other element of the Canadian forces that he accompanies or from any other officer prescribed by the Minister for that purpose, a certificate, revocable at the pleasure of the officer who issued it or of any other officer of equal or higher rank, entitling such person to be treated on the footing of an officer, in which case he shall be treated as an officer in respect of any offence alleged to have been committed by him while holding that certificate.

I would dearly love to know the history of that type of provision and what preceded it, what is being repealed.

**Senator Nurgitz:** And you can rest assured that none of us will walk anywhere near an officer.

**The Chairman:** I do not expect you to answer that.

**Mr. Low:** Let me give you the technical answer. The technical answer is that that is a provision that is in Schedule I of the bill. Those are amendments to the National Defence Act which are consequential on a change in the act which will stop the calling of a non-commissioned member of the Canadian Forces a "man", if this bill is passed. The present distinction in the act is between officers and men. We have found a better formulation than the word "man" in the present circumstances of the Canadian forces. Changing that word "man" in the definition section involves a great number of consequential matters. We have not touched on the substance of this particular matter and I might discuss with you, perhaps afterwards, what that section may mean.

**The Chairman:** Will we be calling members of the forces persons now?

**Mr. Low:** They will be called, "non-commissioned members."

**Senator Lewis:** It says here that persons shall be enrolled as subordinate officers or as non-commissioned members.

**Senator Nurgitz:** In many ways this bill is of a housekeeping nature. Are you aware of any groups that have expressed negative views about it?

**Mr. Low:** I am not even going to be strategic with you. At this stage I can say that we have had some representations but not about the substance of the bill. One group has made representations about an aspect of the bill and from those representations we are not sure they appreciate what it is the bill will do. We have looked at their views and have concluded that their representations go against the basic policy thrust of the inspection powers that we are dealing with. There was some concern on behalf of refugee groups about the changes to the Immigration Act, but one of the amendments made in committee has satisfied that concern. So, I would think that at this stage there are no outstanding substantive problems.

**The Chairman:** Thank you for appearing here today and for answering our questions.

The committee adjourned.

[Traduction]

*d'officier*, à moins qu'elle ne détienne, de l'officier commandant l'unité ou autre élément des Forces canadiennes qu'elle accompagne ou de tout autre officier que le Ministre désigne pour cet objet, un certificat, révocable à la discrétion de l'officier qui l'a délivré ou de tout autre officier de grade égal ou supérieur, autorisant cette personne à être traitée sur le même pied qu'un officier, auquel cas elle est réputée un officier à l'égard de toute infraction qu'elle est présumée avoir commise pendant qu'elle détenait ce certificat.

J'aimerais beaucoup connaître l'historique de ce type de disposition, ainsi que le texte abrogé.

**Le sénateur Nurgitz:** Et vous pouvez être assurés qu'aucun d'entre nous n'accompagnera plus d'officier.

**La présidente:** Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez à cette question.

**M. Low:** Permettez-moi de vous donner la réponse technique. Il s'agit d'une disposition qui figure à l'Annexe I du projet de loi. Ces modifications à la Loi sur la défense nationale qui découlent d'une modification qui a été proposée permettront, si le projet de loi est adopté, d'appeler désormais «membre sans brevet d'officier» toute personne qu'on appelle à l'heure actuelle «homme». La loi actuelle fait une distinction entre les officiers et les hommes. Nous avons trouvé une expression qui convient mieux que la désignation «homme» dans les circonstances actuelles. Ce changement à l'article de la loi où figurent les définitions entraînent quantités de modifications à d'autres articles de la loi. Nous n'avons pas parlé du fond et j'aimerais que nous discussions, peut-être plus tard, de la signification de cet article.

**La présidente:** Nous appellerons donc désormais le personnel des forces, des personnes?

**M. Low:** Nous les appellerons «membres sans brevet d'officier».

**Le sénateur Lewis:** On dit ici que toute personne doit être enrôlée en qualité d'officier subalterne ou de membre sans brevet d'officier.

**Le sénateur Nurgitz:** A bien des égards, ce projet de loi permet de mettre de l'ordre. Connaissez-vous des groupes ayant fait des observations négatives?

**M. Low:** Je n'essaierai pas de me lancer dans une discussion stratégique avec vous. Je peux dire pour l'instant que certaines doléances ont été exprimées mais qu'elles ne s'adressent pas à la teneur du projet de loi. Un groupe s'est prononcé sur un aspect du projet de loi et d'après les observations qui ont été faites nous ne sommes pas certains qu'ils aient bien compris l'objectif du projet de loi. Après avoir étudié leur point de vue, nous en sommes arrivés à la conclusion que nous irions à l'encontre des pouvoirs d'inspection conférés. Des groupes de réfugiés ont demandé que des modifications soient apportées à la Loi sur l'Immigration. L'une des modifications apportées en Comité a permis de régler le problème. Je dirais donc qu'il n'y a pour l'instant aucun problème grave.

**La présidente:** Merci d'avoir comparu devant nous aujourd'hui et d'avoir répondu à nos questions.

Le Comité suspend ses travaux.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mr. D. Martin Low, General Counsel, Human Rights Law;  
Mr. John Scratch, Counsel, Human Rights Law

### *Du Ministère de la Justice:*

M. D. Martin Low, avocat général, droits de la personne;  
M. John Scratch, avocat, droits de la personne.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, June 18, 1985

Le mardi 18 juin 1985

Issue No. 16

Fascicule n° 16

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The examination of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

L'étude du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Macquarrie
Doyle	Marchand
*Fairbairn	Robertson
*Flynn	Robichaud
*Lewis	*Roblin (or Doody)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), the membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn for that of the Honourable Senator Bosa. (June 13, 1985)

The name of the Honourable Senator Marchand for that of the Honourable Senator Steuart. (June 13, 1985)

The name of the Honourable Senator Macquarrie for that of the Honourable Senator Tremblay. (June 17, 1985)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Macquarrie
Doyle	Marchand
*Fairbairn	Robertson
*Flynn	Robichaud
*Lewis	*Roblin (ou Doody)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (le 13 juin 1985)

Le nom de l'honorable sénateur Marchand substitué à celui de l'honorable sénateur Steuart. (le 13 juin 1985)

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Tremblay. (le 17 juin 1985)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Monday, June 17, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Sennator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act", be read the second time.

After debate, and —

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 17 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 18, 1985  
(21)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:43 p.m., the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz and Robertson. (10)

*Other senator present:* The Honourable Senator Watt. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Mr. J. Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector;

Mr. Robert Green, General Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17, 1985, commenced consideration of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Mr. Lahey made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Corbin, moved:

That the correspondence received from the various Native organizations, be printed as an appendices to this day's Proceedings (see Appendices "LEG-16-A" to "LEG-16-K").

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 JUIN 1985  
(21)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 43, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz et Robertson. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Watt. (1)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

M. J. Lahey, directeur, élaboration et planification des politiques, secteur des orientations générales;

M. Robert Green, conseiller général.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M. J. Lahey fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Corbin, propose:

Que la correspondance reçue des divers organismes originaire soit imprimée en annexe aux délibérations de ce jour (Voir Appendices «AJC-16-A» à «AJC-16-K»).

La motion, mise aux voix est adoptée.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 18, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Indian Act, met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we have today before us Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector, from the Department of Indian and Northern Affairs. Mr. Lahey, who is appearing with you?

**Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector, Department of Indian and Northern Affairs:** I have with me Mr. Robert Green who is general counsel to the department.

**The Deputy Chairman:** Mr. Lahey, I understand you have some opening comments to make. May I ask: Are they specifically on the amendments?

**Mr. Lahey:** My understanding was that the principal purpose of our attending was to explain the changes that were made to Bill C-31 between the time it was tabled—in other words, the version which you had for pre-study—and the bill that was passed at third reading in the House of Commons. I have prepared a summary of the amendments, which I think has been circulated to all honourable senators.

I thought I might highlight certain amendments to make sure you are familiar with them and, of course, I would be pleased to answer questions relating to those or any other questions concerning technical matters relating to the bill. Is that appropriate?

**The Deputy Chairman:** As you may have noticed, several interested members of our committee are on their way, so perhaps, before you discuss the specific amendments, I could direct a couple of questions to you, which arise as a result of a communication received by most of us from the Treaty Six Chiefs Alliance.

**Mr. Lahey:** That would be fine.

**The Deputy Chairman:** Sharon Venne has written to several of us. My understanding from one of my colleagues, who is not a member of the committee, is that we would put these questions on the record. I have shown you the letter in advance of the meeting. Perhaps I could start by indicating that the letter states:

The legislation specifically stated under section 8 adding section 18.1 to the Indian Act that dependent children can live with their status mothers when she returns to the reserve. The legislation does not specify who will have the legislative and financial responsibility for these dependent children.

The letter then goes on to give an example of the Department of Indian and Northern Affairs at present having the financial

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi C-31 visant à modifier la Loi sur les Indiens, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. Jim Lahey, directeur, Direction de la planification et de l'élaboration des politiques, secteur des orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord. Monsieur Lahey, qui vous accompagne?

**M. Jim Lahey, directeur, Direction de la planification et de l'élaboration des politiques, Secteur des orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** M. Robert Green, qui est le conseiller juridique de notre ministère.

**Le vice-président:** Monsieur Lahey, vous avez, je crois, une déclaration préliminaire à faire. Puis-je vous demander si elle se rapporte aux modifications?

**M. Lahey:** J'ai cru comprendre que la raison principale de notre présence ici était d'expliquer les modifications qui ont été apportées au projet de loi C-31 entre le moment où il a été déposé (en d'autres mots, la version que vous avez eue à étudier tout d'abord) et celui où le projet de loi a été adopté en troisième lecture par la Chambre des communes. J'ai préparé un résumé des modifications, qui a, je crois, été distribué aux honorables sénateurs.

J'ai cru bon de souligner certaines modifications, pour m'assurer que vous les saisissez bien. Je serais heureux, bien sûr, de répondre aux questions qui s'y rapportent ou qui ont trait à tout autre point technique relatif au projet de loi. Cette déclaration est-elle acceptable?

**Le vice-président:** Vous avez sans doute remarqué que quelques membres du Comité ne sont pas encore arrivés et, avant de discuter de modifications spécifiques, j'aimerais vous poser une ou deux questions qui se rapportent à la communication que nous avons reçue pour la plupart de l'Alliance des chefs du Traité no 6.

**M. Lahey:** Très bien.

**Le vice-président:** M<sup>lle</sup> Sharon Venne a écrit à quelques-uns d'entre nous. Si j'ai bien saisi ce que m'a dit l'un de mes collègues qui n'est pas membre du Comité, ces questions seront inscrites au compte rendu. Je vous ai montré cette lettre avant la séance. Je devrais peut-être commencer par vous exposer ce qu'elle contient.

Le nouvel article 8, qui ajoute le paragraphe 18.1 à la Loi sur les Indiens, stipule que les enfants à charge peuvent vivre avec leur mère inscrite lorsqu'elle retourne dans la réserve. Mais la loi ne précise pas à qui incombera la responsabilité légale et financière de ces enfants à charge.

Et la lettre poursuit en donnant l'exemple du ministère des Affaires indiennes et du Nord qui assume actuellement la res-

*[Text]*

responsibility for Indian children whether they attend schools on or off the reserve. The letter further states that these dependent children will not be legally regarded as Indians and that they will not be eligible for the federal program dollars or to attend the reserve schools which are federally operated for registered status Indians. The letter goes on to ask the following questions:

If the children are to be bussed to schools, who pays the cost? Federal, Provincial or Indian governments? Indians are against provincial Governments encroaching on to the reserves.

Would you respond to that question?

**Mr. Lahey:** It is worth referring to the clause that Miss Venne is talking about. Clause 18.1 says that a member of a band who resides on the reserve of the band may reside there with his dependent children or any children of whom he has custody. It is a member of a band we are starting with.

In the case of women who would be restored to status and band membership under Bill C-31, all of the first generation descendants, that is, all of the children of these women, would themselves be eligible for status under the Indian Act. Therefore, in the circumstances of the question, as I understand it, these children would have status under the Indian Act. In fact, many of them may become band members as a result of membership rules adopted by the bands. In any case, they would be status Indians, and the federal government has made it quite clear throughout its consideration of Bill C-31 that it will accept responsibility to provide services on or off reserves to status Indians who are restored to status or who gain status for the first time under this bill.

The federal government would accept responsibility for these first-generation dependents to whom Miss Venne is referring.

**The Deputy Chairman:** Having regard to this great concern of provincial government involvement, I understand there is no question that there need not be any.

**Mr. Lahey:** That is correct; there need not be any.

**The Deputy Chairman:** The next question contained in this letter is: If the mother is on welfare—six out of 10 Indians are—who covers the social assistance costs of the children?

**Mr. Lahey:** In most provinces—and our welfare programs are based on provincial scales—there are individual rates and family rates which, I suppose, vary with the number of children. Once again, these children will be status Indians, and it has been understood all along that they would be eligible for federally funded programs, including welfare.

**The Deputy Chairman:** The next question refers to the fact that an Indian mother gets certain health benefits such as medication, ambulance services, glasses and dental care covered by the Department of National Health and Welfare. Who covers these particular items of expense for the children?

*[Traduction]*

ponsabilité financière des enfants indiens, qu'ils fréquentent l'école dans la réserve ou ailleurs. Et la lettre ajoute que ces enfants à charge ne seront pas considérés légalement comme indiens, qu'ils ne seront pas admissibles aux subventions accordées en vertu d'un programme fédéral et ne pourront pas fréquenter les écoles des réserves administrées par le gouvernement fédéral au profit des Indiens inscrits. Et la lettre poursuit en posant les questions suivantes:

Si les enfants doivent être transportés à l'école en autobus qui assume les frais du transport: le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou le gouvernement indien? Les Indiens s'élèvent contre toute ingérence du gouvernement provincial dans les affaires des réserves.

Pouvez-vous répondre à cette question?

**M. Lahey:** Il convient de s'en reporter à l'article 18.1 de la loi dont parle M<sup>lle</sup> Venne, article qui stipule que le membre d'une bande qui réside sur la réserve de cette dernière peut y résider avec ses enfants à charge ou tout enfant dont il a la garde. Nous parlons d'abord des membres d'une bande.

Quant aux femmes qui recouvreraient leur statut et leur affiliation à la bande, tous leurs enfants seraient admissibles au statut, en vertu de la Loi sur les Indiens. Donc, dans les circonstances énoncées dans la question, ces enfants recouvreraient leur statut, en vertu de la Loi sur les Indiens. En fait, nombre d'entre eux deviennent membres de la bande conformément aux règles sur l'affiliation adoptées par les bandes. De toute façon, ils seraient des Indiens inscrits et le gouvernement fédéral a dit clairement, durant toute l'étude qu'il a faite du projet de loi C-31, qu'il assumerait la responsabilité de fournir, dans les réserves ou à l'extérieur, les services aux Indiens inscrits qui, en vertu de ce projet de loi, recouvrent leur statut ou qui l'obtiennent pour la première fois.

Le gouvernement fédéral assumerait la responsabilité à l'égard de la première génération à charge à laquelle M<sup>lle</sup> Venne fait allusion.

**Le vice-président:** Quant à l'inquiétude éprouvée au sujet de l'ingérence du gouvernement provincial, j'ai cru comprendre qu'elle n'était pas justifiée.

**M. Lahey:** C'est exact: il n'y a pas lieu de s'inquiéter.

**Le vice-président:** Voici la question suivante que renferme cette lettre: si la mère reçoit des prestations d'aide sociale (comme c'est le cas pour 6 Indiens sur 10) qui défrayera l'aide sociale donnée aux enfants?

**M. Lahey:** Dans la plupart des provinces (et nos programmes d'aide sont conçus à l'échelle provinciale) il y a des taux individuels et des taux familiaux qui, je suppose, varient suivant le nombre d'enfants. Ici encore, ces enfants seront des Indiens inscrits et il a été entendu depuis longtemps déjà qu'ils seront admissibles aux programmes financés par le fédéral, y compris le programme de bien-être.

**Le vice-président:** La question suivante porte sur le fait que la mère indienne jouit de certains avantages médicaux: médicaments, services ambulanciers, lunettes et soins dentaires, qui, tous sont couverts par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Qui couvre les frais de tous ces avantages, dans le cas des enfants?



[Text]

**Mr. Lahey:** These services are referred to as "non-insured health benefits" and they are provided, basically, to all status Indians in Canada no matter where they live, if they need those services. These children would be status Indians as first generation descendants, so they would be eligible for these services as well.

**The Deputy Chairman:** I think, in essence, that covers the questions raised by the Treaty Six Chiefs Alliance. Does anyone have any questions arising out of this?

**Senator Doyle:** You talked about children, but what about grandchildren?

**Mr. Lahey:** Grandchildren, in most cases, would be second generation descendants. In most cases, grandchildren would not have a right to status under the Indian Act. They may in some cases if both of their parents were in the situation of first-generation descendants. That, we believe, would occur in many cases because, of course, these people often live close together and may intermarry. Aside from those cases, second generation descendants would not have status under this bill.

On the other hand, their parent in most cases, unless the band accepts him or her for band membership, would not be a member of the band. The bands, of course, under the bill would have a right to establish residence rules for band members. It is much less likely that the parents of these grandchildren would themselves have a right to reside on the reserve if they are adults. It depends on the rules the band adopts. This would be a much less frequent occurrence in the case of grandchildren. In fact, it would be relatively rare as compared with children where it would apply to the children of women who were band members who returned to the reserve and brought their children with them. They would be status Indians. The parents of grandchildren, in most cases, would never have lived on a reserve and it is unlikely that many of them would live on a reserve.

**Senator Doyle:** I am confused by what you say. Perhaps I need to be reassured. You are telling me that there are not many women who are grandmothers by status who will return to the bands and that there would not be many women in the Indian community who would be in charge of their grandchildren because of the inability or whatever on the part of their own children?

**Mr. Lahey:** Right. In that case, as clause 18.1 is written, if those grandmothers who are restored to band membership have custody of those children, they would be able to live with the grandmother on the reserve. That is provided for under clause 18.1.

In most cases, as I have said, there would not have been status Indians under the Indian Act. At the present time, however—and this, frankly, is a grey area—the department has provided educational assistance, welfare and so on, for people residing on a reserve. This is true even in some cases where they are not status Indians. As the minister has said elsewhere, the department is not going to look for reasons not to provide services to people. If the numbers involved become very large,

[Traduction]

**M. Lahey:** Ces services sont appelés «avantages médicaux non assurés» et ils sont fournis à tous les Indiens inscrits du Canada qui en ont besoin, quel que soit le lieu de leur résidence. Ces enfants seraient des Indiens inscrits, à titre de première génération de descendants ce qui les rendait admissibles à tous ces services.

**Le vice-président:** Je crois qu'en substance, cela répond aux questions posées par l'Alliance des chefs du traité no 6. Quelqu'un a-t-il d'autres questions à poser?

**Le sénateur Doyle:** Vous avez parlé des enfants; qu'en est-il des petits-enfants?

**M. Lahey:** Les petits-enfants, dans la plupart des cas seraient des descendants de deuxième génération qui, dans la plupart des cas, n'auraient pas droit au statut, en vertu de la Loi sur les Indiens. Ils pourraient y avoir droit, dans certains cas; si, par exemple, les deux parents étaient de la première génération descendants. Ce cas pourrait se présenter souvent, parce que ces gens vivent souvent en communauté et se marient entre eux. Mais à part cela, la seconde génération de descendants ne jouirait pas du statut, en vertu du présent projet de loi.

Par ailleurs et dans la plupart des cas, les parents à moins que la bande ne les accepte, ne seraient pas membres de la bande. Sans doute, la bande aurait droit, en vertu du projet de loi, de promulguer l'intention des membres de la bande un ensemble de règles portant sur la résidence. Il est bien moins probable que les parents de ces petits-enfants aient eux-mêmes droit de résidence sur la réserve, s'ils sont adultes. Tout dépend des règles adoptées par la bande. Le cas se présenterait moins souvent chez les petits-enfants. De fait, il serait relativement rare, comparativement aux cas qui se présentent chez les enfants des femmes qui étaient membres de la bande et qui sont retournées à la réserve, ramenant avec eux leurs enfants. Ils deviendraient des Indiens inscrits. Les parents des petits-enfants, dans la plupart des cas, n'auraient jamais vécu dans une réserve et il est peu probable que beaucoup d'entre eux vivraient dans une réserve.

**Le sénateur Doyle:** Je demeure confus devant ce que vous venez de dire. J'aurais besoin de précisions. Vous me dites que très peu de grand-mères reviendraient à la bande; qu'il y aurait dans la communauté indienne, peu de femmes qui prendraient à charge leurs petits-enfants, à cause de l'incapacité, ou que sais-je encore, de leurs propres enfants?

**M. Lahey:** C'est juste. Dans ce cas, et dans sa forme actuelle, de l'article 18,1, si ces grand-mères qui recouvrent leur affiliation à la bande ont à charge ces enfants, ceux-ci pourraient vivre avec leur grand-mère dans la réserve. L'article 18.1 renferme une disposition en ce sens.

Dans la plupart des cas, il n'y aurait pas eu, comme je l'ai dit, d'Indiens inscrits, en vertu de la Loi sur les Indiens. Mais actuellement, mais cela constitue franchement une zone grise, le ministère a prévu une aide à l'éducation, au bien-être, etc., pour ceux qui résident dans une réserve. Il en est ainsi, même pour les Indiens non inscrits. Comme l'a dit d'ailleurs le ministre, le ministère ne cherchera pas à invoquer des motifs de ne pas offrir des services à la population. Si le nombre des person-



[Text]

then I think that the policy question would have to be examined again. I would have to say, senator, that it is a grey area in the case of grandchildren.

**Senator Doyle:** Grey areas make for bad law.

**Mr. Lahey:** The provision of services is not a statutory matter. It is a policy matter. All of the programs that have been referred to before are programs which are provided through policy, not through statute. The question of the clarification of the policy with regard to people who live on the reserve who are not status Indians is, therefore, a matter that would have to be dealt with through policy.

**Senator Doyle:** Could you tell me, then, who would make the decision on whether the policy did not apply? Would it be made by the bureaucracy or would it be made by going back to the legislation and suggesting that it needs to be revised or changed?

**Mr. Lahey:** At the present time, essentially everyone who lives on the reserve receives his services through the band and, therefore, through the federal government. The minister has stated that he has no intention to change that practice. At the present time virtually all of the programs provided to Indians, whether they are living on or off reserves, are provided as a matter of policy, not as a matter of statute. The only program which is dealt with under the Indian Act, and that somewhat indirectly, is the provision of education for elementary school children. It would be a matter of policy for Cabinet to deal with if it became an issue, but, as I say, at the present time people who live on the reserve receive services through the band. The minister has made it clear that there is no reason to think that that policy would not continue as a practical matter.

**Senator Doyle:** Do those services include not only education but medical care?

**Mr. Lahey:** That is correct.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I regret that I was late, but the committee had a capable chairman in my enforced absence. I understand that we have dealt with some of the particular questions that were raised in one of the communications to the committee. Now that more of our members are present, it might be well to consider this summary of amendments to Bill C-31 which was made during consideration at the report stage and at third reading in the other place. Copies of this summary have been circulated to committee members.

I believe that Mr. Lahey is prepared to take honourable senators through these amendments. We will take the questions from there.

**Senator Fairbairn:** Madam Chairman, I regret that I too was late. Toward the end of your comments, Mr. Lahey, were you referring to questions concerning information contained in the communiqué from the Treaty Six Chiefs Alliance?

**Mr. Lahey:** Yes.

[Traduction]

nes assistées devient trop important, il nous faudra alors revoir la politique. Mais je dois avouer, sénateur, que le cas des petits-enfants reste imprécis.

**Le sénateur Doyle:** Les imprécisions sont malvenues dans une loi.

**M. Lahey:** La fourniture de services n'est pas une question de loi, mais de politique. Tous les programmes dont j'ai parlé plus tôt sont des affaires de politiques et non de loi. La clarification de la politique à l'égard des personnes qui résident dans une réserve et qui ne sont pas des Indiens inscrits devrait donc faire l'objet d'une politique.

**Le sénateur Doyle:** Pourriez-vous me dire alors qui décide si la politique s'applique ou non; les bureaucrates ou la loi qu'on estime devoir réviser ou modifier?

**M. Lahey:** Pour le moment, tous ceux qui résident dans une réserve profitent de ces services par l'intermédiaire de la bande, et partant, par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. Le ministère a déclaré qu'il n'avait pas l'intention de modifier cette procédure. Pratiquement tous les programmes offerts actuellement aux Indiens, qu'ils résident dans les réserves ou ailleurs, relèvent de politiques du gouvernement et non pas d'une loi. Le seul programme qui soit traité en vertu de la Loi sur les Indiens, et même alors quelque peu indirectement, est celui de l'instruction élémentaire des enfants. Si ce domaine présentait des problèmes, ce serait pour le cabinet une question de politique de les résoudre, mais actuellement, les gens qui résident dans une réserve reçoivent les services par l'intermédiaire de la bande. La ministre a dit clairement qu'il n'y a pas lieu de croire que cette politique sera abolie.

**Le sénateur Doyle:** Ces services comprennent-ils, outre l'éducation, les soins médicaux?

**M. Lahey:** Oui.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** reprend le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je m'excuse d'être en retard, mais le comité avait en mon absence un président fort compétent. Je crois comprendre que nous avons traité de quelques-unes des questions qui ont été posées dans l'une des communications qui nous ont été adressées. Maintenant que nous sommes plus nombreux, il conviendrait peut-être d'étudier le résumé des modifications qui ont été apportées au projet de loi C-31, au stade du rapport et lors de la troisième lecture du bill à l'autre endroit. Les membres du comité ont déjà reçu une copie de ce résumé.

Je crois que M. Lahey est prêt à exposer ces diverses modifications aux honorables sénateurs. Ensuite, nous poserons nos questions.

**Le sénateur Fairbairn:** Madame le président, je regrette également d'être en retard. A la fin de vos remarques, monsieur Lahey, parliez-vous des renseignements que renferment le communiqué de l'Alliance des chefs du Traité no 6.

**M. Lahey:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Lahey, would you like to go through this summary of amendments?

**Mr. Lahey:** Yes. We have prepared a summary of all but a few minor technical amendments which were made to Bill C-31, either during its consideration in the standing committee of the House of Commons or during the report stage debate in the house. That brings honourable senators from the bill which they were provided for pre-study to the bill which was passed at third reading in the House of Commons. I do not propose to discuss every amendment that was made to the bill, since some of them are relatively minor, but I will try to highlight the more important ones. Should honourable senators wish to ask questions as we go through this document, that would be fine.

I will begin by dealing with the first amendment contained in the summary. In the original bill, the definition of "child" was changed from that contained in the Indian Act to include children born in or out of wedlock, which has the effect of removing any discrimination based on legitimacy or illegitimacy. However, a further change was brought to the bill in the standing committee, which change had the effect of including not only children who were adopted in accordance with provincial law but also children who were adopted according to Indian custom.

The second amendment I would mention is the change in voting age from 21 to 18, which conforms with the general federal practice and the practice in most provinces.

**The Chairman:** Did you hear any objection or serious commentary about the change, either from the native groups or from other people?

**Mr. Lahey:** I do not recall any such objections, Madam Chairman. It seemed to be accepted as a logical change.

**The Chairman:** Where did the impetus for that change come from?

**Mr. Lahey:** The point was made to us that there were a number of changes being made, through Bill C-27 and others, by which the age of majority in federal legislation became uniform. The Young Offenders Act, for example, was one which set a precedent in that regard. It was considered to be inconsistent for us to be amending this act with a view to bringing it into conformity with the Charter and not to make that same change.

The third amendment was largely inspired by the work of the Joint Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. I notice that Senator Nurgitz is taking a bow.

There is a power in subsection 4(2) of the existing Indian Act for the Governor in Council to exempt individual bands or groups of Indians from particular parts of the Indian Act. That power was used, for example, over the last few years, to exempt bands which sought such exemptions from the application of section 12(1)(b) or the other discriminatory sections. This, however, was called into question, by the Joint Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments,

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Lahey, voulez-vous nous exposer le résumé de ces modifications?

**M. Lahey:** Oui. Nous avons préparé un résumé de toutes les modifications apportées au projet de loi C-31, sauf quelques modifications techniques de peu d'importance, lors de son étude par le Comité permanent de la Chambre des communes ou au stade du rapport fait à la Chambre. Les honorables sénateurs se trouvent donc à passer du projet de loi qu'on leur avait remis lors de l'étude préliminaire à celui qui a été adopté, lors de sa troisième lecture, à la Chambre des communes. Je ne me propose pas de discuter toutes les modifications qui sont apportées au projet de loi, dont certaines sont négligeables. Je m'efforcerai plutôt de souligner les modifications principales. Les honorables sénateurs pourront poser leurs questions, au fur et à mesure que nous progresserons dans l'étude de ce document.

Je commencerai par la première modification qui se trouve dans le résumé. Dans le projet de loi initial, la définition d'«enfant» qui se trouve dans la Loi sur les Indiens a été modifiée pour comprendre tout enfant né du mariage ou hors du mariage, ce qui a pour effet de supprimer toute discrimination fondée sur la légitimité et l'illégitimité. Toutefois, le Comité permanent a apporté au projet de loi une autre modification qui a pour effet d'inclure non seulement les enfants adoptés suivant la loi provinciale mais aussi ceux qui ont été adoptée selon la coutume indienne.

La seconde modification porte sur l'âge de voter, qui a été changé de 21 à 18 ans, conformément à la pratique fédérale et à celle de la plupart des provinces.

**Le président:** Savez-vous si cette modification a suscité des objections ou de sérieux commentaires chez des groupes autochtones ou d'autres personnes?

**M. Lahey:** Pas que je me souviene, madame le président. On a semblé y voir une modification bien naturelle.

**Le président:** D'où venait l'idée de cette modification?

**M. Lahey:** On nous a signalé qu'un certain nombre de modifications étaient apportées, par le projet de loi C-27 et d'autres en vue d'uniformiser l'âge de la majorité dans la législation fédérale. La Loi sur les jeunes contrevenants, par exemple, crée un précédent à cet égard. Il nous a semblé illogique de modifier la présente loi, pour la rendre conforme à la Charte, et de ne pas lui apporter ce même changement.

La troisième modification nous a été suggérée par le travail du Comité permanent conjoint sur les règlements et autres textes réglementaires. Je remarque que le sénateur Nurgitz s'incline.

Il y a dans l'actuelle Loi sur les Indiens le paragraphe 4(2) qui autorise le gouverneur en conseil à exempter des bandes individuelles ou des groupes d'Indiens de certaines dispositions particulières de la Loi sur les Indiens. Ce pouvoir a, par exemple, été utilisé au cours des quelques dernières années pour les bandes qui cherchaient à être exemptées des dispositions de l'alinéa 12(1)b) ou de celles d'autres articles discriminatoires importantes. Ce procédé toutefois, a été remis en question par



**[Text]**

as an unusual use of that power. Therefore, one of the changes that was brought forth at the report stage was to put the new sections relating to membership and registration beyond the power of the Governor in Council to tinker with, so to speak, so that any changes to those provisions would have to be done by statute and not by Governor in Council.

Proceeding to the next page, the fifth amendment that we deal with, this change was a very substantial policy change. In the original bill, the people who were enfranchised under subsection 109(1), the so-called "voluntary enfranchisement," were to be treated as follows: certain categories of such enfranchisement were defined as being unfair. There were, for example, people who joined the Armed Forces, some of whom were enfranchised as a result of that. Others were enfranchised in order to get a job. These people were to obtain Indian status and band membership.

There were representations made at the standing committee in two directions. On the one hand, there was an appeal made that all of the people who were enfranchised under subsection 109(1) were faced with an unfair situation and the distinction between "fair" and "unfair" was questionable. On the other hand, there was a concern of many bands that, as far as they saw it, there was a difference between the women, for example, who lost status in band membership under section 12(1)(b) and those people who had to take a conscious decision to enfranchise themselves under subsection 109(1).

The result of this was the amendment that is referred to here plus another amendment. This amendment has the effect of permitting status to be restored to all of the people who were enfranchised under subsection 109(1). The amendment identified in this summary as number 13 has the effect of removing from the direct restoration to status any of the people who were enfranchised under subsection 109(1). Therefore, they would be in the same position as the first generation descendants; that is, they would have status, they would be able to apply to the bands for band membership and could be accepted or not in accordance with the band's own rules. It would only be if the bands did not develop their own rules after two years that they would directly gain band membership from the federal government. That was an important policy change in the report stage in the House of Commons.

**The Chairman:** Who recommended that?

**Mr. Lahey:** There were pressures on the minister and on the government from two sides: one, to bring everybody in, but on the other hand to limit the impact on the bands. The government adopted this as a compromise. It does give status to this whole class of persons but it leaves the band membership up to the bands if they adopt their own rules.

**[Traduction]**

le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires qui prétendait qu'il s'agissait d'une utilisation inhabituelle de ce pouvoir. Par conséquent, l'un des changements qui a été apporté à l'étape du rapport a été de soustraire les nouveaux articles relatifs à l'appartenance et à l'inscription aux pouvoirs du gouverneur en conseil, de façon que tout changement apporté à ces dispositions le soit par voie législative et non par le gouvernement en conseil.

À la page suivante, nous abordons un cinquième amendement qui a constitué un changement de politique considérable. Dans le projet de loi initial, les personnes qui étaient affranchies aux termes du paragraphe 109(1), les prétendus «affranchissements volontaires», devaient être traités comme suit: certaines catégories de ces affranchissements étaient définies comme injustes. Il y avait, par exemple, des personnes qui entraient dans les forces armées pour obtenir leur affranchissement. D'autres se faisaient affranchir pour obtenir un emploi. Ces personnes obtiendraient le statut d'Indien et l'appartenance à une bande.

Un double ordre des requêtes a été présenté au comité permanent. D'une part, on faisait valoir que toutes les personnes qui avaient été affranchies aux termes du paragraphe 109(1) se trouvaient dans une situation injuste et que la distinction entre «juste» et «injuste» était incontestable. D'autre part, on craignait que pour un grand nombre de bandes, il n'y ait une différence entre les femmes, par exemple, qui avaient perdu leur statut et ne pouvaient plus appartenir à une bande aux termes de l'alinéa 12(1)b), et les personnes qui avaient délibérément décidé de s'affranchir aux termes du paragraphe 109(1).

C'est ce qui a donné l'amendement no 13 dont il est question ici, en plus d'un autre amendement. Cet amendement a pour effet de permettre de rendre le statut à toutes les personnes qui avaient été affranchies aux termes du paragraphe 109(1). L'amendement qui porte le numéro 13 de cet exposé empêche toutes personnes d'être directement réintégrées dans leur statut. Elles se retrouveraient par conséquent dans la même position que la première génération de descendants, c'est-à-dire qu'elles seraient reconnues comme indiennes, qu'elles pourraient demander à appartenir à une bande et pourraient être acceptées ou non selon les règles propres à la bande. Et elles ne deviendraient directement membres de la bande par l'entremise du gouvernement fédéral que si les bandes n'avaient pas élaboré leurs propres règles dans les deux ans qui suivent. Ce fut un important changement de politique au stade du rapport à la Chambre des communes.

**Le président:** Qui a recommandé cela?

**M. Lahey:** Les pressions exercées sur le ministre et sur le gouvernement allaient dans deux directions: on voulait à la fois réintégrer tout le monde, tout en limitant l'incidence de cet afflux sur les bandes. La solution adoptée par le gouvernement est un compromis. On donne ainsi le statut d'Indiens à toute cette catégorie de personne, mais on laisse les bandes décider du choix de leurs membres, si elles adoptent leurs propres règles.



[Text]

**The Chairman:** Subsection 109(1), in effect, includes all those other categories of people who were enfranchised for a variety of reasons.

**Mr. Lahey:** That is right. The reference to categories is deleted from the act and we do not have to decide whether someone was enfranchised because he joined the army or because he wanted to vote. All that is out.

I will refer to No. 7 on the third page. There were some representations that the procedures for band election to adopt rules should be spelt out in some way, but the conclusion of the minister and the government was that it would be inappropriate, or not in the spirit of the band council to spell out gory details. However, it was felt that it would be prudent to put in a requirement that there be appropriate notice to electors of the band before these votes are held. That would ensure a reasonable process.

Number 8 was also a compromise in that once again there were people coming at this bill from both sides. On the one hand, there were people who were saying that all band members should be able to vote on membership rules whether or not they reside on the reserve, which in the case of most bands is a qualification for being an elector. On the other hand, some people were arguing that the band councils that should decide, because band councils are the government and they should make these decisions. The minister's conclusion was that he was unwilling to impose upon the band a different definition of "elector" than is used for other purposes, such as election of councils or surrender of lands. On the other hand, it seems reasonable to make it easy for bands who want their electorate, for the purpose of approving membership codes, to be all band members over 18. There is a section which allows the band council by by-law to expand the electorate for this purpose, if they wish. It is optional.

**Senator Marchand:** Does that include the women who have been brought back into the membership?

**Mr. Lahey:** Yes. If the band council were to pass a by-law to bring this section into effect, it would involve all band members 18 years of age or over, so it would involve any of the women who had acted to get their name on the band list by the time the vote was taken. This is optional, I want to stress that. It is not being imposed on the bands.

Numbers 9 and 10 are quite technical, so I will move on to No. 11.

**The Chairman:** So what you are saying with regard to the previous one is that because it is optional, it is by no means assured that the women will have an opportunity to participate in these decisions.

**Mr. Lahey:** It is not assured but it is easy for the bands to do so. The presence of this by-law power will likely engender in the community some discussion as to whether that would be the appropriate course of action for the band council. That was so seen as positive.

No. 11 on page 4 addresses a problem which a number of bands brought to the attention of the minister and the committee—the two-year period now established for bands to adopt

[Traduction]

**Le président:** Le paragraphe 109(1), inclut toutes les autres catégories de personnes qui ont été affranchies pour diverses raisons.

**M. Lahey:** C'est juste. La référence à des catégories est effacée de la loi, et nous n'avons plus à décider si quelqu'un a été affranchi parce qu'il est entré dans l'armée ou parce qu'il voulait voter. Toute cela a disparu.

Je vous renvoie maintenant au numéro 7, à la page 3. Certains ont demandé que les procédures d'élection utilisées par une bande pour adopter des règles soient plus précises, mais le ministre et le gouvernement ont conclu qu'il ne serait pas indiqué et qu'il serait contraire à l'esprit du conseil de bande de rentrer dans le même détail. Toutefois, on a estimé qu'il serait prudent d'exiger qu'un avis approprié soit donné aux électeurs de la bande avant que ces votes n'aient lieu. De cette façon, le processus pourrait se dérouler raisonnablement bien.

Le numéro 8 représente aussi un compromis parce qu'on pouvait envisager ce projet de loi de deux façons: les uns disaient que tous les membres d'une bande devraient pouvoir voter sur les règles d'appartenance, qu'ils résident ou non sur la réserve, la résidence étant, dans la plupart des bandes, une condition du vote; d'autres alléguaient qu'il appartenait aux conseils des bandes de décider, parce qu'ils sont l'autorité publique et que c'est à eux de prendre des décisions. Le ministre a décidé qu'il ne voulait pas imposer aux bandes une autre définition de «électeur» que celle qui est utilisée à d'autres fins, par exemple pour l'élection des conseils ou le rachat des terres. D'autre part, il semble raisonnable de faciliter les choses aux bandes qui veulent que leur électorat, pour approuver les codes de bandes, fassent tous partie de la bande et soient âgés de plus de 18 ans. Il y a un article qui permet aux conseils de bande d'adopter un règlement qui élargit l'électorat à cette fin, s'ils le désirent. C'est facultatif.

**Le sénateur Marchand:** Cela inclut-il les femmes qui ont réintégré la bande?

**M. Lahey:** Oui. Si le Conseil de bande devait adopter un règlement pour mettre cet article en vigueur, cela toucherait tous les membres de la bande de 18 ans et plus, ce qui comprendrait bien sûr les femmes qui avaient demandé que leur nom soit inscrit sur la liste de bande au moment où le vote devait être pris. C'est facultatif, j'insiste là-dessus. Ce n'est pas imposé aux bandes.

Les numéros 9 et 10 sont tout à fait techniques, je passerai donc au numéro 11.

**Le président:** Vous avez dit que puisque c'est facultatif, il n'est absolument pas assuré que les femmes pourront participer à ces prises de décisions.

**M. Lahey:** Ce n'est pas assuré, mais il est facile aux bandes de le permettre. La présence de ce pouvoir d'édicter des décrets engendrera probablement dans la collectivité certains débats, car on se demandera si c'est bien la voie qui convient au conseil de bande. Nous avons jugé que cela aussi était positif.

Le n° 11 à la page 4, a trait à un problème qu'un grand nombre de bandes ont signalé au ministre et au comité: la période de 2 ans prévue actuellement pour que les bandes puissent

*[Text]*

their own codes. As No. 12 points out, that two-year period was clarified to mean two years from Royal Assent rather than two years from the effective date of the bill. That was one change. In any case, there was a fear on the part of some bands that for some reason they might send in a code, let us say, a month or two before the two years expired, but for some reason the minister might not respond to them, before the end of the two years, to confirm his acceptance of the membership rules. If the bill were drafted, it would bring into effect the second part of section 11, which would give band membership to first generation descendants and to people who are enfranchised under section 109(1). This seems to be unreasonable. If it was the clear intention of the bands to take control of their membership and if they had put in their application on time and in good faith, then it was not reasonable for section 11(2) to come into effect inadvertently. The change was that the membership rules would have effect from the date notice was given to the minister as opposed to the date when it was accepted by the minister. The acceptance is still crucial to their having effect, but the date of their effectiveness would be the date the notice was given. In that case, as long as the band get their application in before the two years are up, there is a pressure on the minister to deal expeditiously with their application and they do not run the risk of inadvertently having to face a change in membership, which was their intention to not deal with or to deal with it in a different way.

**The Chairman:** Are there any pressures put on the bands themselves? Perhaps, it has not happened, but it could possibly happen that a band would, in the opinion of some of the women or the applicants for band membership, feel that the band council was dragging its heels about doing this and waiting until the last possible moment.

**Mr. Lahey:** It is because of that kind of fear that the two-year time limit was put in. It was felt that it was only fair to everyone that there be clarity in a reasonable period of time. Either the bands would adopt rules and people would have membership in accordance with those rules or federal rules would apply. The two years are there for that purpose. There would be no reason for the minister to delay for that sort of reason. Presumably he would deal with it as expeditiously as possible. I do not think the problem you are mentioning needs to be a problem.

**The Chairman:** Are we assuming or is the minister assuming—I should not ask you to answer in these terms—that the mere fact that a band puts in its rules or draws up its by-laws and puts them in, that there is going to be sort of an automatic approval by the minister of this? Are we contemplating that there could be some disagreement between band councils? Is there a venue of appeal for members of the band who might not agree entirely with the rules that have been drawn up?

**Mr. Lahey:** If you examine section 10, which is a section relating to band assumption of control of membership, if you distil it, it would be clear that there are really three criteria for acceptance of membership rules. The first one is that a

*[Traduction]*

adopter leurs propres codes. Comme le soulève le n° 12, cette période devrait commencer à partir de la sanction royale, et non à partir de la date d'entrée en vigueur du projet de loi. C'était déjà là un changement. De toute façon, certaines bandes craignaient que même si elles envoyaient un code, disons, un mois ou deux avant l'expiration des deux ans, le ministre puisse ne pas leur répondre, avant la fin des deux ans, pour confirmer qu'il accepte les règles d'appartenance. Si le projet de loi était rédigé, ceci aurait l'effet de mettre en vigueur la seconde partie de l'article 11, qui accorderait l'appartenance à la première génération de descendants et aux personnes qui sont affranchies aux termes du paragraphe 109(1). Ceci semble déraisonnable; si les bandes avaient clairement manifesté leur intention d'exercer un contrôle sur leur appartenance et si elles avaient présenté leurs demandes à temps et en toute bonne foi, il serait déraisonnable d'adopter par inadvertance le paragraphe 11(2). Le changement résidait dans le fait que les règles d'appartenance entreraient en vigueur à compter de la date de l'avis donné au ministre, plutôt que la date où elles seraient acceptées par le ministre. Leur entrée en vigueur dépend toujours essentiellement de leur acceptation mais la date de leur entrée en vigueur correspondait à la date où l'avis a été donné. Dans ce cas, pourvu que la bande présente sa demande avant que la période de deux ans n'expire, le ministre est obligé de traiter rapidement cette demande et la bande ne court pas le risque de voir inopinément s'opérer un changement dans les règles visant l'appartenance ce qui aurait correspondu à son intention de ne pas en traiter ou d'en traiter différemment.

**Le président:** Des pressions sont-elles exercées sur les bandes elles-mêmes? Ce n'est peut-être pas le cas, mais il pourrait arriver qu'une bande, de l'avis de certaines des femmes ou de ceux qui aspirent à devenir membres de la bande, estime que le conseil de bande traîne de la patte et attende le dernier moment possible.

**M. Lahey:** C'est en raison de cette crainte que le délai de 2 ans a été inscrit. On a jugé que ce n'était que juste pour tout le monde qu'une période raisonnable de temps soit précisée. Ou bien les bandes adopteraient les règles et les personnes en deviendraient membres conformément à ce qui aura été adopté ou bien les règles fédérales s'appliqueraient. Les deux années sont prévues à cette fin. Il n'y aurait aucune raison pour que le ministre retarde sa décision pour cette raison. Présument, il en traiterait le plus rapidement possible. Je ne crois pas que le problème que vous mentionnez doive en être un.

**Le président:** Je ne devrais peut-être pas vous poser ce genre de question, mais voulez-vous dire ou le ministre veut-il dire que, du simple fait qu'une bande inscrit ce principe dans ses règles ou dans ses règlements il y aura approbation automatique de la part du ministre. Et s'il y avait certains désaccords entre les conseils de bandes? Y a-t-il un moyen d'interjeter appel, pour les membres de la bande qui pourraient ne pas être entièrement d'accord avec des règles qui seront édictées?

**M. Lahey:** Si vous examinez l'article 10, qui traite de l'exercice du contrôle par la bande sur l'appartenance et si vous l'analysez, vous verrez clairement qu'il y a fait trois critères d'acceptation des règles d'adhésion. Il faut premièrement,



## [Text]

majority of the band electors accept that they are assuming control, agree to that, that they agree to a particular set of rules. That is the first criteria. The second one being that consent be given after appropriate notice. So it is not just sort of done by five minutes' notice.

**The Chairman:** To all the members of the band?

**Mr. Lahey:** That is not spelled out, but at a minimum to the electors. Thirdly, there is a protection of acquired rights referred to in sections 10(4) and 10(5) whereby those people who are already members of the band or who would gain membership in the band as a result of this bill would be able to retain their band membership or would not lose their band membership by reason of something that occurred before the rules are adopted. It is not an unqualified protection of acquired rights. It is not saying that people who are existing band members could never lose their band membership. There might be rules which could lead to people losing their membership, but those rules could only apply prospectively and not retroactively. In analysing the bill it seems to me that those three criteria are the criteria for acceptance. If those criteria are met, it seems to me that the minister is obligated to transfer control of the band list to the band.

I talked about No. 13 already which is the effect on membership of people enfranchised under subsection 109(1). All of the ones on page 5 are quite technical so unless there are questions I will move on to No. 18 on page 6.

This amendment could be important for establishing the eligibility of many people for band membership in that, although there is nothing in the Indian Act as it is now written to require the registrar to insist on documentary evidence to establish eligibility, in practice that is how he conducts his business. It was felt prudent to include in the act a clarification that it would be satisfactory to accept sworn hearsay evidence which might not otherwise be acceptable in a court of law which could assist in determining whether or not there is an eligibility. As you can imagine, in some of the more remote parts of the country, for people who may have been born five or six decades ago, there may not be any documents, yet there may well be people who are in a position to testify as to who was whose father and mother and so on. This should make it easier to establish eligibility for people who can make application under the bill.

No. 19 is very technical.

With reference to No. 20, there was a section in the bill as originally drafted, section 14.4, which provided that individuals could elect to remove his or her name from the Indian register or a band list maintained by the department. We did not deal with band lists as maintained by the bands because they would have their own rules.

It was put in because it was thought that this was sort of a reasonable provision to allow people to take their names off for whatever reason. However, in the discussion in the standing committee there was a strong feeling among members of all three parties that this could be taken as a residue of the concept of enfranchisement. This subsection 109(1) that we talked

## [Traduction]

qu'une majorité des électeurs de la bande accepte qu'ils exercent ce contrôle, y consentent, et reconnaissent un ensemble particulier de règles. C'est donc le premier critère. Deuxièmement, il faut que le consentement soit donné après un avis approprié. Ce n'est donc pas fait au bout de cinq minutes.

**Le président:** A tous les membres de la bande?

**M. Lahey:** Ce n'est pas précisé expressément, mais au moins aux électeurs. Troisièmement, il existe une protection des droits acquis dans les paragraphes 10(4) et 10(5) où les personnes qui sont déjà membres de la bande, ou qui voudraient en devenir membres après l'adoption de ce projet de loi, pourraient conserver leur qualité de membres ou ne pas la perdre en raison de quelque chose qui se serait produit avant que les règles ne soient adoptées. Ce n'est pas une protection absolue des droits acquis. Cela ne revient pas à dire que les personnes qui sont actuellement membres de la bande ne pourraient jamais perdre leur titre. Il pourrait y avoir des règles qui entraîneraient la perte de cette qualité de membre pour certaines personnes, mais ces règles ne pourraient s'appliquer que pour l'avenir et non pas rétroactivement. Ces trois critères, il me semble, en analysant le projet de loi, sont les critères d'acceptation. Si ces critères sont respectés, il me semble que le ministre est obligé de transférer le contrôle de la liste de bande à la bande.

J'ai déjà mentionné le numéro 13 qui a trait à la souscription de personnes en franchise selon le sous-alinéa 109(1). Tous les numéros à la page 5 sont quelque peu techniques, s'il n'y a pas de question nous procéderons au numéro 18 à la page 6.

Cet amendement pourrait être important dans l'établissement de l'admissibilité d'un grand nombre de personnes à l'appartenance qui exige que le registraire insiste pour obtenir des documents de façon à établir l'admissibilité, en pratique c'est de cette façon qu'il procède. On a jugé prudent d'inclure dans la loi une précision selon laquelle on pourrait accepter les oui-dires sous serment qui pourraient ne pas être acceptables devant un tribunal mais qui pourraient aider à déterminer s'il y a admissibilité ou non. Comme vous pouvez l'imaginer dans certaines régions les plus reculées du pays, il arrive que pour des personnes nées il y a 50 ou 60 ans, il n'y ait aucun document et il peut aussi y avoir des personnes qui peuvent témoigner de l'origine de ces personnes. On pourrait ainsi plus facilement établir l'admissibilité des personnes qui peuvent présenter une demande aux termes du projet de loi.

Le n° 19 est très technique.

Quant au n° 20, il y avait un article dans le projet de loi initial, l'article 14.4 qui prévoyait que des personnes pouvaient choisir de retirer leur nom du registre des Indiens ou d'une liste de bande tenue par le ministère. Nous n'avons pas traité de listes de bande qui sont tenues par les bandes parce que celles-ci auraient leurs propres règles.

Nous avons inséré cette disposition parce que nous pensions que c'était une disposition raisonnable pour permettre aux personnes de rayer leur nom, quelle que soit leur raison. Toutefois, dans la discussion que nous avons eue au sein du Comité permanent, les membres des trois partis croyaient fortement que ceci pourrait être considéré comme un résidu du concept



*[Text]*

about before was theoretically voluntary and yet it got us into so much trouble. Therefore, the feeling was that it was better to eliminate any residue of this concept. Since there would be no disability arising from having your name on the Indian register, it was felt it would be better to leave the names on. That was adopted at the standing committee by all of the parties.

No. 22 is worth referring to. In subsection 17(1)(b) the minister has power to establish bands from existing bands; in other words, he can split bands. It is an unfettered power. He can do it and there are no restraints on it. The bill was drafted in such a way that the minister could split the band, but only with the consent of the majority of the electors. However, in the course of consideration in the standing committee, and in reviewing a case which was current at the time, it came out that this was not practical, for in most cases where there is a split of a band you are talking about a minority and the probability that the majority would approve it is extremely low. Yet there might be very good reasons for the split to occur.

The change was to provide that the minister could exercise his power at the request of the persons wishing to form the new band. It is still a discretionary thing, but at least he needs to have a formal request by the people who want to form the new band. On the other hand, he is not effectively precluded from splitting bands by insisting on the majority of the whole band.

With reference to No. 23, we referred to section 18.1, the section whereby the member—

**The Chairman:** Senator Watt has a question on this point.

**Senator Watt:** Before you move on, where do you determine the majority? Are you talking about reserves or Indians as a whole across the country?

**Mr. Lahey:** Are you talking about approval of membership codes?

**Senator Watt:** Yes.

**Mr. Lahey:** It would be a majority of the electors of the band for which the rules would apply.

Section 18.1 originally provided that where a member of the band resides on a reserve, that person's dependent children could reside with him. It was pointed out that in some cases children may live with another relative, for instance, a grandparent, an aunt or an uncle, so the further clarification was put in that not only dependent children but children of whom the person has custody would have a right to reside on the reserve. The significance of this, of course, is that there is a by-law power in the act for bands to regulate residence. What it is really saying is that you can regulate residence but if a band member, can live on a reserve in accordance with those rules, then let us be very clear. Their dependent children, or any children for whom they have custody, can live with them. So there would be no splitting of families in a physical sense.

*[Traduction]*

d'affranchissement. Ce paragraphe 109(1) dont nous avons parlé auparavant était théoriquement volontaire et pourtant il nous a causé tellement d'ennuis. Par conséquent, nous avons cru devoir supprimer tout reliquat de ce concept. Puisque le fait d'avoir son nom inscrit dans le registre des Indiens ne crée aucune invalidité, nous avons estimé qu'il serait mieux d'y laisser les noms. Ceci a été adopté au sien du Comité permanent par tous les partis.

L'article 22 vaut une mention. Aux termes de l'alinéa 17(1)b), le ministre a le pouvoir d'établir les bandes à partir des bandes actuelles; en d'autres termes, il peut diviser les bandes. C'est un pouvoir indiscutable. Il peut le faire et ce sans restriction. Nous avons voulu rédiger le projet de loi de façon à permettre au ministre de le faire mais seulement avec le consentement de la majorité des électeurs de la bande. Toutefois, au cours de l'étude au sein du comité permanent et en examinant un cas, qui était courant à l'époque, il est ressorti que c'était pas pratique parce que dans la plupart des cas où il y a division d'une bande, il y a une minorité et il est fort peu probable que la majorité l'approuve. Pourtant, il pourrait y avoir d'excellentes raisons pour que cette décision se prenne.

Le changement vise à permettre au ministre d'exercer ses pouvoirs à la demande des personnes souhaitant former une nouvelle bande. La décision est encore laissée à sa discrétion mais, au moins, il doit recevoir une demande officielle de la part des personnes qui désirent former une nouvelle bande. Par ailleurs, le fait que le consentement de la majorité soit exigé ne l'empêche effectivement pas de pouvoir fractionner les bandes.

En ce qui a trait au point 23, nous nous reportons à l'article 18.1, c'est-à-dire celui en vertu duquel le membre...

**Le président:** Le sénateur Watt a une question à ce sujet.

**Le sénateur Watt:** Avant que vous ne poursuiviez, j'aimerais savoir ce que vous entendez par «majorité»? Voulez-vous parler de l'appui de la majorité des Indiens de chaque réserve ou de l'ensemble de la population indienne du pays?

**M. Lahey:** Vous faites référence à l'approbation des codes d'appartenance?

**Le sénateur Watt:** Oui.

**M. Lahey:** Dans ce cas, il faut tenir l'appui de la majorité des électeurs de la bande à laquelle s'appliqueront les règles en question.

L'article 18.1 prévoyait initialement que le membre d'une bande qui réside sur une réserve puisse y résider avec ses enfants à charge. On a fait valoir que, dans certains cas, des enfants pouvaient vivre avec un autre parent, par exemple, leur grand-père ou leur grand-mère ou bien leur tante ou leur oncle, et qu'il convenait d'appliquer aussi cette disposition non seulement aux enfants à charge mais aussi à ceux dont le membre en question a la charge. Cette modification est bien sûr enchâssée dans la loi, afin de permettre aux bandes de décider du droit de résidence. En clair, cette disposition permet de régir le droit de résidence mais si un membre de la bande peut, conformément aux règles en vigueur, vivre sur une réserve, il doit être bien clair que ses enfants à charge ou ceux dont il a la garde peuvent vivre avec lui, de façon qu'aucune famille ne soit matériellement séparée.

## [Text]

I should probably refer to No. 26 next and then I will come back to 25. No. 26 refers to section 64.1. This section, as it originally appeared in the bill, provided that people who received a payout of band funds when they lost their status in band membership would not be eligible for current distributions from band funds until the amount forgone equalled the amount that they had received before plus interest. This was, in the vernacular of the situation, seen as a way to avoid so-called double dipping.

In the course of the consideration in the standing committee it was felt that this should be augmented by one further provision, which is referred to here, namely, where bands—and we are talking about perhaps 10 bands out of 580 bands—are sufficiently well off to provide programs out of their own funds. In keeping with the spirit of what was already in the bill, there was a second subsection added whereby persons who had received payouts would not be eligible to benefit from programs financed by the band until they had repaid. They have a calculation to make, so to speak. Is it worthwhile to repay or not? It may be that the amount they received was so large relative to the benefit they can receive that it is not worth repaying. In any case, that was put in. We are doing it, though, to avoid frivolous cases. There was a \$1,000 threshold of forgiveness, so to speak, so this would not apply to anyone whose pay was less than \$1,000. It is really aimed at people receiving \$60,000, \$80,000, \$100,000, in some cases weeks or months ago before this bill. There was a further amendment at the report stage to bring that \$1,000 forgiveness level into the first part of section 64.1 to be consistent between the two.

No. 27 is technical, and I think numbers 28 and 29 are technical.

With respect to No. 30, I believe the Treaty 8 group appeared before this committee and talked about the problem of high impact bands. As you may recall, high impact bands meant bands where the proportionate change in membership would be quite large. Even though on a national scale we are talking about well under 10 per cent increase in band membership directly as a result of this bill for an individual band, it could be much larger, particularly for a small band.

This question had a somewhat tortured history in the standing committee of the other place. In the first instance, there was a proposed amendment to establish a transitional list, whereby for bands where the anticipated increase in membership would be over 20 per cent they would be able to put people who would otherwise be entitled to band membership on to this transitional list, and their band membership would be decided by the band. The problem many members of the standing committee saw was that some of these people might remain on the transitional list indefinitely, and that would defeat one of the principles of the bill, which was restoration of

## [Traduction]

Je vais maintenant passer au numéro 26 pour ensuite revenir au numéro 25. Le numéro 26 porte sur l'article 64.1. Cette disposition prévoit, dans sa version originale, qu'une personne qui reçoit une compensation lorsqu'elle cesse de faire partie d'une bande n'est pas admissible à une éventuelle répartition des fonds de la bande, jusqu'à ce que le montant distribué n'atteigne celui qu'elle a reçu en compensation majoré des intérêts. De façon concrète, cet article est perçu comme une façon d'éviter une soi-disant double compensation.

Au cours de l'étude faite par le Comité permanent, on a senti le besoin d'ajouter un autre paragraphe à cet article pour tenir compte, en l'occurrence, des bandes qui, sont en mesure d'offrir des programmes à même leurs propres fonds, et nous parlons ici d'environ 10 bandes sur 580. Toujours dans l'esprit des dispositions déjà prévues dans le projet de loi, un deuxième paragraphe a été ajouté afin d'obliger les personnes qui ont reçu des compensations à rembourser ces montants avant de pouvoir être admissibles aux programmes financés par la bande. Ces personnes doivent, pour ainsi dire, peser le pour et le contre et voir s'il est ou non rentable pour elle de remettre l'argent en question. Parfois, le montant qu'elles ont reçu est tellement élevé, qu'il est sans commune mesure avec les avantages dont elles pourraient éventuellement jouir si elles décidaient d'en effectuer le remboursement. Quoi qu'il en soit, cette précision a été ajoutée au projet de loi. Nous l'avons ajoutée, en fait, pour éviter les abus. On a prévu un seuil de tolérance, pour ainsi dire, afin de soustraire les personnes qui ont reçu moins de 1 000 \$ à l'application de cette disposition. L'article en question vise essentiellement les personnes qui ont reçu 60 000, 80 000 ou 100 000 dollars, parfois des semaines ou des mois avant le dépôt de ce projet de loi. Un nouvel amendement a été apporté à l'étape du rapport afin que par souci d'uniformité, il soit aussi fait mention de ce seuil de 1 000 \$ dans la première partie de l'article 64.1.

L'article 27 est technique et je pense que les articles 28 et 29 le sont aussi.

En ce qui a trait à l'article 30, je crois que le groupe du Traité n° 8 a comparu devant le Comité et a parlé du problème des bandes où les répercussions risquent d'être appréciables. Comme vous vous rappelez sans doute, ces bandes sont celles qui risquent d'être le plus touchées par l'augmentation du nombre de leurs membres. Même si, à l'échelle nationale, on prévoit que l'application de ce projet de loi entraînera un accroissement de beaucoup inférieur à 10 p. 100, il reste que pour chaque bande, et en particulier pour les petites bandes, ce pourcentage risque d'être beaucoup plus élevé.

Cette question a été maintes fois débattue par le Comité permanent de l'autre endroit. On a d'abord proposé un amendement visant à établir une liste transitoire sur laquelle les bandes qui prévoient une augmentation du nombre de leurs membres de plus de 20 p. 100, pourraient inscrire le nom des personnes, qui autrement se seraient automatiquement vu reconnaître le droit d'appartenance à cette bande, afin de décider elles-mêmes de l'admission de ces membres. De nombreux membres du Comité permanent ont soutenu, avec raison, que certaines des personnes inscrites sur cette liste transitoire allaient y rester indéfiniment et que l'établissement d'une telle liste était contraire à l'esprit du projet de loi, dont l'objectif est



## [Text]

rights for people in certain circumstances. Therefore, that was not acceptable.

What the committee did accept, however, was the so-called 10 per cent rule. The 10 per cent rule basically said that any band could ask the minister to put a limit on the number of people who could be added to a band list in a particular year for up to seven years, and that limit would be not less than 10 per cent of the band members over the age of 18 at April 17, 1985. That is where the 10 per cent part came from.

When that is actually applied to the circumstances of bands, it turns out that it would have a very wide application, in that for many bands there could be a delay of up to two or three years before people would be restored to band membership. Of course, for these high impact bands it would be the full seven years. The criticism was raised by many groups that it was unreasonable or unfair to, so to speak, penalize a broad range of people in order to deal with a problem that affected only the high impact bands. Although that was adopted by the standing committee, after further consideration it was deleted at the report stage in the other place.

The minister had put on notice another amendment dealing with the same question, which was aimed directly at high impact bands. That amendment, the so-called double majority amendment—all of these have nicknames—basically said that where the increase in band membership was 50 per cent, of members over age 18, the band council could pass a by-law whereby surrenders of Indian lands, or distributions of Indian moneys, or changes to legal arrangements outside the Indian Act for the purpose of making distributions to band members, could occur only with the consent of two majorities—that is the double majority—a majority of all the electors of the band and a majority of the electors who were members of the band on April 17, 1985. This was to be for up to seven years also. The object of this was to, in effect, give a veto to the old band members, if they wished, in cases where there was a very large increase in band membership. However, since this was aimed at the problem of high impact bands, and since there was an indication from representatives of those groups that they did not feel this would be suitable to their needs, the minister withdrew that amendment at the report stage.

The next one relates to a strengthening of the possibility of enforcing by-laws. This, essentially, raises the maximum fine for violating a by-law from \$100, which was set in the 1950s, to \$1,000, which is perhaps more in keeping with price levels in 1985. It also provides for the possibility of band councils to seek court remedies to enforce their by-laws if necessary, so they could seek an injunction or whatever. This was seen as an important strengthening of band powers.

## [Traduction]

la restitution des droits d'appartenance dans certaines circonstances. Par conséquent, cet amendement n'était pas acceptable.

Le Comité a finalement convenu d'appliquer la soi-disant règle du 10 p. 100. Aux termes de cette règle, n'importe quelle bande peut pendant au plus sept années consécutives, demander au ministre de fixer une limite au nombre de personnes pouvant être ajoutées à la liste d'une bande au cours d'une année donnée. Cette limite ne doit pas être inférieure à 10 p. 100 du nombre des membres de la bande qui ont plus de 18 ans en date du 17 avril 1985. C'est là l'origine de ce 10 p. 100.

Appliqué de façon concrète à chaque bande, cet amendement aurait une très vaste portée au sens où, pour de nombreuses bandes, la restitution des droits d'appartenance exigerait des délais pouvant aller jusqu'à deux ou trois ans. Dans le cas des bandes où les répercussions risquent d'être appréciables, ce délai atteindrait bien sûr le maximum prévu, c'est-à-dire sept années entières. Bien des groupes ont souligné qu'il était injuste de pénaliser, pour ainsi dire, autant de personnes afin de régler un problème qui touche seulement un nombre restreint de bandes. L'amendement en question a quand même été adopté par le Comité permanent pour ensuite être supprimé à l'étape du rapport.

Le ministre a déposé un nouvel amendement portant sur la même question et visant directement les bandes où les répercussions risquent d'être appréciables. La disposition en question, appelée «amendement de la double majorité» (elles ont toutes un nom) prévoit essentiellement que lorsque l'augmentation du nombre des membres d'une bande âgés de plus de 18 ans est de 50 p. 100, le conseil de bande peut adopter un statut administratif en vertu duquel la restitution des terres indiennes, la distribution des deniers des Indiens ou la modification des dispositions extérieures à la Loi sur les Indiens, qui régissent cette distribution, ne peut se faire sans le consentement des deux majorités (d'où la double majorité), c'est-à-dire celle de tous les électeurs de la bande et celle des électeurs qui étaient déjà membres de la bande en date du 17 avril 1985. La même réserve d'au plus sept années consécutives s'appliquerait aussi à cet amendement. Son but est, en fait, d'accorder un droit de veto aux membres les plus anciens de la bande, afin que ceux-ci puissent l'exercer, advenant le cas où l'augmentation du nombre de membres de leur bande prenaient de trop grandes proportions. Toutefois, étant donné que cette disposition portait sur un problème particulier à un nombre restreint de bandes et qu'aucun représentant de ces groupes ne s'est montré satisfait des mesures envisagées, le ministre a décidé de retirer cet amendement à l'étape du rapport.

Le prochain point a trait au raffermissement des conditions d'application des arrêtés administratifs. Cette disposition a essentiellement pour effet d'augmenter le montant de l'amende maximale imposée pour chaque dérogation à un arrêté administratif afin de le faire passer de 100 \$, pour qu'il soit peut-être un peu plus conforme au niveau actuel des prix. Cette disposition offre aussi aux conseils de bande la possibilité d'avoir, au besoin, recours aux tribunaux pour faire appliquer leurs arrêtés administratifs, par exemple en demandant une injonction ou une autre ordonnance du genre. Cette modification est



[Text]

No. 32 arose very late in the day, in that it was introduced by the minister to deal with a problem which had arisen with the Indian Act through decisions in the Manitoba courts. The Indian Act provides for prohibition on Indian reserves, unless a band has a referendum to go "wet" under provincial laws. The decisions in Manitoba effectively knocked out the main section, section 97, which enshrined this prohibition. The solution that was recommended by bands in Manitoba, and by the Attorney General of Manitoba, was to look at some kind of local option arrangement, so this is essentially what this amendment provides for. It provides for the possibility of the band adopting a by-law, or a set of by-laws, which in the first instance could prohibit access to alcohol, which would be sale, barter, supply, manufacture. They had the option to prohibit. They had the option to prohibit intoxication on the reserve, which is part of section 97, which we are trying to replace. They had the option to prohibit possession of intoxicants on the reserve. They also had the option to make exceptions to the intoxication and possession prohibitions. In effect, the band is in a position to fashion a regime for controlling alcohol which is suitable to its own circumstances.

**Senator Flynn:** Has that solved the problem?

**Mr. Lahey:** We believe we have.

**Senator Flynn:** Personally, I do not see how paragraph (b) could stand against the Charter. It is to prohibit any person from being intoxicated on the reserve. How do you define being intoxicated?

**Mr. Lahey:** There is no doubt that that is the most problematic part of this amendment. However, the present Indian Act does provide for that in section 97(b). For many bands the comprehensive regime of prohibition is considered important for the well-being of the community.

**Senator Flynn:** I do not doubt that, but it could make it an offence for anybody to be intoxicated in his own home.

**Mr. Lahey:** The feeling of the Department of Justice, if I can express it properly, was that it is one thing to have a law of general application which prohibits intoxication; it is quite another thing to have a by-law adopted by the community which, as I was going to get around to explain, would be approved by the electors at a special meeting called for the purpose, in order to address, presumably, the circumstances of that community. The feeling was that that would be defensible in the context of, say, Part I of the Charter, where the possibility of such reasonable—

**Senator Flynn:** In its proper place I would agree.

**Mr. Lahey:** It is section 85, on pages 18 and 19.

**Senator Watt:** What has that got to do with this whole bill? Why is it in there? What are you attempting to do?

[Traduction]

perçue comme une contribution importante au raffermissement des pouvoirs des bandes.

L'article 32 a été déposé par le ministre assez tard dans la journée, afin de régler un problème suscité par la Loi sur les Indiens dans certaines décisions des tribunaux manitobains. La Loi sur les Indiens interdit en effet la vente, la consommation ou la possession d'alcool sur les réserves indiennes, à moins qu'une bande ne tienne un référendum pour invalider cette interdiction en vertu des lois provinciales. Les décisions prises par les tribunaux manitobains annulent effectivement la portée de l'article qui prévoit cette interdiction, en l'occurrence l'article 97. La solution préconisée par les bandes manitobaines et par le procureur général du Manitoba consiste à essayer de trouver un terrain d'entente dans chaque cas, et c'est exactement ce que propose cet amendement. Il offre à chaque bande la possibilité d'adopter un ou plusieurs arrêtés administratifs pour interdire la vente, la consommation, la distribution ou la fabrication d'alcool sur les réserves. C'est à chacune que revient la décision. Toutes ont le choix d'interdire la consommation de spiritueux sur la réserve, comme le prévoit en partie l'article 97 que nous essayons de remplacer. Elles peuvent en interdire la possession et prévoir les exceptions qu'elles jugent nécessaires à cet égard. En fait, la bande est en mesure d'exercer un contrôle adapté à ses propres besoins.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cela va régler le problème?

**M. Lahey:** Nous le croyons.

**Le sénateur Flynn:** Personnellement, je ne crois pas que le paragraphe b), qui interdit à quiconque de s'enivrer sur la réserve, puisse se défendre devant la Charte des droits et libertés. Comment allez-vous définir le terme «s'enivrer»?

**M. Lahey:** Il ne fait pas de doute que c'est l'aspect le plus problématique de cet amendement. L'actuelle Loi sur les Indiens comporte toutefois une disposition à ce sujet au paragraphe 97b). Pour bien des bandes, l'exercice d'un contrôle vigilant sur la consommation d'alcool est presque essentiel au bien-être de la collectivité.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en doute pas, mais à la limite, quelqu'un qui s'enivre chez lui pourrait ainsi être considéré comme un contrevenant.

**M. Lahey:** Si je ne m'abuse, le ministère de la Justice estime que c'est une chose d'avoir une loi générale qui interdit la consommation de spiritueux, mais que s'en est une autre d'avoir un arrêté administratif adopté par la collectivité qui, comme je m'apprêtais à l'expliquer, a jugé bon de convoquer une réunion spéciale pour obtenir l'approbation des électeurs afin de régler vraisemblablement un problème particulier à la collectivité en question. Cette position serait donc défendable dans le contexte de la partie I de la Charte, par exemple, si...

**Le sénateur Flynn:** Si les circonstances le justifient, j'en conviens.

**M. Lahey:** Tout cela est prévu à l'article 85 reproduit aux pages 18 et 19.

**Le sénateur Watt:** Qu'est-ce que cela vient faire avec le reste du projet de loi? Pourquoi est-ce cela? Quelle en est la raison d'être?

[Text]

**Mr. Lahey:** The object of the minister in this regard was to plug a gap which arose in the Indian Act at the time when Bill C-31 was being considered. The most recent case on this, for which you probably noticed a great deal of coverage in the press, was on, I think, May 13. With the unanimous consent of all parties in the House, the Speaker agreed that this amendment could be dealt with in Bill C-31.

**Senator Watt:** But what are you attempting to do? Are you trying to empower the band council to have some control over alcohol? Is that the intent?

**Mr. Lahey:** We are trying to permit bands to have a regime of prohibition, which some bands consider important, which, in the case of Manitoba at least, was abolished, in effect, by those court decisions, in the context of the Indian Act as it was written. There were many representations, as you may have noticed in the press, from Indian leaders in Manitoba to plug this gap, and also, as I say, from the Attorney General of Manitoba, who visited many of these communities. So the minister, as I say, with the unanimous consent of the House, was taking advantage of the fact that this bill was before the House to plug this hole in the Indian Act.

**Senator Watt:** But that still does not answer my question. What is the intent? I do not fully understand it.

**Mr. Lahey:** The intent is to permit Indian bands, by means of by-laws, to establish a regime of prohibition, if they wish, which is similar to the regime which was in the Indian Act and which has been struck down. They have various possibilities; they can pass nothing, in which case they would be wet, under provincial legislation; they can regulate intoxication or possession, and forget about prohibiting access, or they can go the total prohibition route if they wish. In fact, it gives bands a greater range of possibilities to suit their own conditions than they have under the present Indian Act where really they only have two possibilities: total prohibition or a regular, wet regime. Therefore, this was seen as a way to, if the bands wanted, replicate what was in the Indian Act in their local circumstances.

**Senator Nurgitz:** Just quickly, does the Indian Act itself define "intoxicant"?

**Mr. Lahey:** Yes.

**Senator Nurgitz:** It is a spirit or alcohol, is it?

**Mr. Lahey:** There is a definition in the definition section.

**Senator Nurgitz:** I am asking you that question because there are many things other than spirits or alcohol that are intoxicants. However, you tell me that there is a definition in the definition section of the Act?

**Mr. Lahey:** Yes, there is.

**The Chairman:** I am bewildered that we have sort of picked this up and put it, *holus bolus*, into a new section, because surely today, if we are going to deal with the problem at all, we should be dealing with drugs, of which alcohol is merely one. It

[Traduction]

**M. Lahey:** Le but du ministre à cet égard est de refermer une brèche relevée dans la Loi sur les Indiens au moment de l'étude du projet de loi C-31. Le plus récent exemple de cela, dont vous avez probablement entendu parler parce qu'il a fait la manchette des journaux, remonte, je crois, au 13 mai. Avec le consentement unanime de toutes les parties à la Chambre, le président a convenu que cet amendement au projet de loi C-31 pouvait être pris en considération.

**Le sénateur Watt:** Mais qu'essayez-vous de faire? Voulez-vous investir le conseil de bande d'un certain pouvoir de contrôle sur la consommation d'alcool? Est-ce là votre but?

**M. Lahey:** Nous essayons de permettre aux bandes d'exercer le contrôle qu'elles estiment nécessaire à cet égard et qui, dans le cas du Manitoba du moins, a été pratiquement aboli par les décisions des tribunaux, en raison de la formulation actuelle de la Loi sur les Indiens. Comme vous avez pu le remarquer dans les journaux, de nombreuses instances ont été présentées à ce sujet par les chefs indiens du Manitoba ainsi que par le procureur général du Manitoba, qui a visité un grand nombre de collectivités. Le ministre, avec l'appui unanime de la Chambre, a donc profité du fait que ce projet de loi était à l'étude pour essayer de corriger cette situation.

**Le sénateur Watt:** Mais vous ne répondez toujours pas à ma question. Quel est votre but? Je ne comprends pas très bien.

**M. Lahey:** Le but est de permettre aux bandes indiennes, grâce aux arrêtés administratifs d'exercer un contrôle sur la consommation d'alcool semblable à celui prévu dans la loi sur les Indiens avant que les tribunaux n'en annulent l'application. Les bandes ont plusieurs options: Elles peuvent s'abstenir d'intervenir, auquel cas la consommation d'alcool sur les réserves est autorisée en vertu des lois provinciales, elles peuvent réglementer la consommation ou la possession d'alcool sans en interdire l'accès, ou elles peuvent imposer une interdiction globale. En fait, cette disposition élargit la marge de manoeuvre des bandes, puisque l'actuelle Loi sur les Indiens ne leur laisse, en fait, que deux possibilités: l'interdiction globale ou l'autorisation normale de consommation. Cet amendement est donc perçu comme un moyen pour les bandes de reprendre les dispositions de la Loi sur les Indiens pour les appliquer à leurs propres réserves.

**Le sénateur Nurgitz:** Allons à l'essentiel, est-ce que la Loi sur les Indiens définit le terme «spiritueux» comme tel?

**M. Lahey:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est une eau de vie ou un alcool, n'est-ce pas?

**M. Lahey:** Il y a une définition au début de la loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je vous demande cette question, c'est qu'il existe d'autres types de spiritueux que l'eau de vie ou l'alcool. Vous me dites toutefois que ce terme est défini au début de la loi?

**M. Lahey:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Je ne comprends tout simplement pas comment nous avons pu prendre cette définition et l'intégrer, sans autre procès, à la nouvelle loi, parce qu'il est certain qu'aujourd'hui, si le problème vient à se présenter, il sera ques-



*[Text]*

seems to me that what has happened is that the old-fashioned phraseology has been picked up and dropped into the new section here.

I agree with Senator Flynn. I think some of the sections are highly questionable and I think they should have been struck down in the present act, or would have been struck down in the present act, and here we are putting them in about allowing people to regulate, for instance, being intoxicated in one's own home. We do not do that for the rest of our fellow Canadians; why would we give this kind of power, or permit this in a by-law?

**Senator Watt:** I am not even sure whether there is the power.

**The Chairman:** I am not sure either, but it seems to me rather strange that we have just picked up this old section.

**Senator Watt:** Is there any provision in case they fail to exercise that power, or if there is any delay?

**Mr. Lahey:** There is, senator. The last amendment, No. 34, provides that the repeal of the relevant sections of the Indian Act would happen only six months after Royal Assent, to allow time for bands to decide on what by-law regime they want to establish, whether prohibition or some variation, or alternatively, to leave it as wet under provincial law.

However, again I would stress that the object in this area was not to undertake a fundamental review of the Indian Act or its provisions in this regard, but to plug a gap in the law. Many Indian bands, who made representations to the minister and to the Attorney General of Manitoba, were insisting that the federal government should act to provide the protection which, by the way, in some cases was guaranteed under treaties, that they feel they need. The minister felt, in turn, that it was his responsibility to respond positively to those requests, and so this was the amendment that was adopted unanimously in the house.

The final amendment which—

**Senator Watt:** Perhaps I could say something here. Now this applies to the Indians but it also could apply some time in the future to other people in the north. Having the provincial law apply in the isolated communities does not necessarily always meet the needs of that particular community because the people in those communities do not necessarily think or behave in the same way as the people down south. I would strongly suggest, in that area, to give them absolute power. Do not tell them that if they fail to exercise this right, then the provincial law will apply. I think the provincial law should be struck out completely. In fact, the possibility that the provincial law would apply should be struck out completely.

**Mr. Lahey:** That is a possibility, obviously. However, the main area where this would be an issue is in relation to sale and manufacture. Those are the two areas which would be controversial, let us say.

Again, the object of the exercise was to plug a gap which the minister was being asked to deal with, but the question of

*[Traduction]*

tion de bien d'autres drogues, dont l'alcool n'est qu'un exemple. Il semble que l'ancienne formulation a été reprise pour être intégrée à ce nouvel article.

Je suis d'accord avec le sénateur Flynn. La pertinence de certains articles est grandement douteuse et je pense qu'ils auraient dû ou devraient être supprimés dans la loi actuelle parce que leur seule utilité se résume en fait à permettre, par exemple, à ceux qui le veulent, de s'enivrer chez eux. Or, pourquoi faudrait-il accorder ce genre de pouvoir ou en permettre l'exercice par un arrêté administratif, alors que le reste des Canadiens ne jouissent pas de ce privilège?

**Le sénateur Watt:** Je ne suis même pas sûr que ce pouvoir existe bel et bien.

**Le président:** Je n'en suis pas sûr non plus, mais il me semble plutôt étrange que nous ayons repris cet ancien article.

**Le sénateur Watt:** Existe-t-il des dispositions, au cas où ce pouvoir ne serait pas exercé ou qu'il se produirait un retard?

**M. Lahey:** Oui, sénateur. La dernière modification, no 34, prévoit que l'abolition des articles pertinents de la Loi sur les Indiens ne se produirait que six mois après la sanction royale, pour donner aux bandes le temps de décider quel régime de réglementation elles veulent établir: une interdiction pure et simple, une formule mitigée, ou encore, poursuivre selon les dispositions de la loi provinciale.

Mais je vous signale que l'objet n'était pas d'entreprendre dans ce domaine une étude détaillée de la Loi sur les Indiens ou de ses dispositions à ce sujet, mais plutôt de combler une lacune de la loi. En effet, beaucoup de bandes indiennes qui ont fait des représentations au ministre et au procureur général du Manitoba insistaient pour que le gouvernement fédéral agisse afin d'accorder la protection qu'elles souhaitaient obtenir, et qui, soit dit en passant, leur était dans certains cas garantie par les traités. De son côté, le ministre a jugé qu'il était de son devoir de répondre favorablement à ces demandes; d'où la modification qui a été adoptée à l'unanimité en Chambre.

La modification finale qui...

**Le sénateur Watt:** Un mot, je vous prie. Cette modification s'applique aux Indiens, mais elle pourrait s'appliquer également à un moment donné aux autres personnes qui résident dans le Nord. Si l'on applique la loi provinciale dans les communautés isolées, on ne répond pas nécessairement aux besoins des dites communautés, parce que la population de ces communautés ne pense pas et ne se comporte pas nécessairement de la même façon que les personnes qui résident dans le sud. Je suggérerais de leur accorder un pouvoir absolu dans ce domaine. Ne leur dites pas que, s'ils n'exercent pas ce droit, la loi provinciale s'appliquera. Je crois qu'il faudrait abolir totalement la loi provinciale. En fait, la possibilité même que la loi provinciale puisse s'appliquer devrait être supprimée entièrement.

**M. Lahey:** Sans doute, c'est une possibilité. Toutefois, le secteur des ventes et de la fabrication est le principal domaine où ce problème pourrait se poser. Disons que c'est le domaine qui pourrait susciter une controverse.

Je répète que l'objet de cette modification était de combler une lacune que l'on avait demandé au ministre de corriger.



## [Text]

allowing by-laws regulating sale and manufacture would require a great deal of consultation with the provinces before that could be enacted, and that could very well happen in the future if that is desired. However, in the meantime, the gap is plugged.

**Senator Watt:** Then why put it in now?

**Mr. Lahey:** Because we have a gap in the act and some bands are hurting.

**Senator Corbin:** In what way are they hurting?

**Mr. Lahey:** They asked the federal government to permit them to re-establish a regime of prohibition which had been provided for under the Indian Act. I am not saying that every band has said this, but in Manitoba there are several dozen bands and some of them were very upset by the court decision in Manitoba.

**Senator Corbin:** Under this new amendment, and I think it is section 81(r), a fine or penalty up to a maximum of \$1,000 would apply.

**Mr. Lahey:** No, that is on the next page. It is No. 32 on the next page.

**Senator Corbin:** No, you do not understand what I am saying. In amendment No. 31—

**Mr. Lahey:** Yes?

**Senator Corbin:**—you relate that fines are increased to a maximum of \$1,000, and that would apply in the present article?

**Mr. Lahey:** Not exactly. If you will look at page 19 of the bill as passed at third reading, subsection 4 of section 85.1 sets out the penalties related to violations of the intoxicants by-laws and it makes a distinction in that subsection between violations of the supplying of alcohol; in other words, the "bootlegger" type of provisions, under (a) where the fine could be up to \$1,000, whereas in the case of the (b) and (c) type of violations, which is intoxication or possession, the maximum fine would be \$100.

Again, that picks up more or less the manner in which the Indian Act is structured now in that there are higher fines for "bootlegging" types of offences versus consumption or possession types of offences.

**Senator Doyle:** What interests me is the definition of the word "intoxication". Is there a by-law in Ottawa that prohibits intoxication?

**Mr. Lahey:** I am not aware of whether there is or not.

**Senator Doyle:** But yet, in Ottawa, intoxication in a public place is an offence?

**Mr. Robert J. Green, General Counsel, Legal Services, Department of Indian Affairs and Northern Development:** That, senator, I believe usually arises from provincial legislation dealing with liquor and those types of offences, being intoxicated in a public place.

## [Traduction]

Mais l'adoption de règlements visant les ventes et la fabrication ne pourrait se faire qu'à la suite de beaucoup de consultations avec les provinces. Mais il est possible que cela se fasse dans l'avenir, si c'est ce que l'on veut. Toutefois, entre-temps, la lacune se trouve comblée.

**Le sénateur Watt:** Alors, pourquoi introduire maintenant la modification?

**M. Lahey:** Parce que la loi comporte une lacune qui est préjudiciable à quelques bandes.

**Le sénateur Corbin:** En quel sens?

**M. Lahey:** Elles ont demandé au gouvernement fédéral de les autoriser à rétablir un régime d'interdiction qui était prévu en vertu de la Loi sur les Indiens. Je ne dis pas que toutes les bandes ont fait cette demande, mais au Manitoba, où il y a quelques douzaines de bandes, certaines d'entre elles n'ont pas vu d'un bon oeil la décision prise dans cette province par le tribunal.

**Le sénateur Corbin:** En vertu de cette nouvelle modification et je crois qu'il s'agit du paragraphe 81(r), une amende s'élevant jusqu'à 1 000 \$ pourrait être imposée.

**M. Lahey:** Non, c'est à la page suivante, au no 32.

**Le sénateur Corbin:** Non, vous vous méprenez sur ce que je dis. Dans la modification no 31...

**M. Lahey:** Oui?

**Le sénateur Corbin:**... vous dites que les amendes sont portées à un maximum de 1 000 \$; cela s'appliquerait-il au présent article?

**M. Lahey:** Pas exactement. Si vous regardez à la page 19 du projet de loi adopté en troisième lecture, le paragraphe 85.1(4) énumère les peines relatives aux infractions au règlement sur les spiritueux et on y établit une distinction quant aux infractions; en d'autres mots, les dispositions visant au commerce illégitime de spiritueux dans l'alinéa (a) ou l'amende pourrait s'élever jusqu'à 1 000 \$, tandis que pour les infractions mentionnées aux alinéas (b) et (c), qui se rapportent à la possession de spiritueux, intoxicantes, l'amende maximum serait de 100 \$.

Ici encore, le tout est que plus moins sur la Loi sur les Indiens actuelle, en ce sens qu'il y a des amendes plus élevées pour le commerce illégitime de spiritueux que pour la consommation ou la possession de substances intoxicantes.

**Le sénateur Doyle:** Ce qui m'intéresse, est la définition de l'impression «état d'ivresse». Y a-t-il à Ottawa un règlement qui défend d'être en état d'ivresse?

**M. Lahey:** Je l'ignore.

**Le sénateur Doyle:** Et pourtant, à Ottawa, être dans un état d'ivresse dans un lieu public constitue une infraction?

**M. Robert J. Green, avocat-conseil général, Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du nord:** Cette infraction, sénateur, relève habituellement de la législation provinciale sur les spiritueux et d'infraction qui s'y rattachent, comme l'état d'ivresse dans un lieu public.

[Text]

**Senator Doyle:** Yes. Does this, then, change? Is it trying to get at something beyond the public place?

**Mr. Lahey:** Potentially, yes.

**Senator Doyle:** In other words, it tries to go into the home and say, "Daddy, you are drunk tonight"?

**Mr. Lahey:** Once again, the regime which was in the Indian Act did countenance such a prohibition; in fact it provided it. For half of the bands in Canada, there was, until this court decision, a blanket prohibition against intoxication, anywhere, period. Therefore the by-law, in attempting to re-establish the regime which some bands feel they need, replicates that as a possible power. You will note that there is a clear provision for bands to make exceptions to that prohibition, which was not in the Indian Act. So the flexibility to have a more realistic regime in that regard was simply not there before this amendment was included. The distinction between intoxication in a public place and a private place can be made in a by-law if it makes sense to the community.

**Senator Corbin:** So the effect of section 7 is that you can get drunk if you want to, but do it off the reserve.

**Mr. Lahey:** This by-law is directed to the well-being of the community and the ability of the community to regulate its own well-being as it sees fit in regard to intoxicants.

**Senator Corbin:** It does not deal with the alcoholism problem at all.

**Mr. Lahey:** It deals with it in part.

**Senator Corbin:** Yes, for the "general good."

I would like to come back to another matter. No. 23 says that a member may reside on the reserve with his children, dependents or with children from whom he has the keep. It does not say that it has to be a status Indian or an Indian on any band list. It could be a total stranger.

**Mr. Lahey:** There is no requirement that it be a status Indian, no.

**Senator Corbin:** It could be an adopted Swedish citizen, for example.

**Mr. Lahey:** Yes, if it was a child.

**Senator Corbin:** Which takes us to what age?

**Mr. Lahey:** Eighteen. However, it does not deal with the entitlement to reside in Canada.

**Senator Corbin:** The citizenship aspect?

**Mr. Lahey:** That's right. There is one more amendment that I would like to bring to your attention, No 33 on page 9. This amendment provides that the minister would be obligated to report to Parliament in detail on the implementation of the bill two years after it has been given Royal Assent. In fact, there are certain specific subjects, such as the number of people who have been registered, the number who have gained band membership, the numbers and names of bands assuming control of their own membership and the impact of the amendments on

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** Oui. Alors, est-ce que cela change? La loi vise-t-elle des infractions commises hors d'un lieu public?

**M. Lahey:** Cela est possible, oui.

**Le sénateur Doyle:** En d'autres termes, la loi essaie de pénétrer au foyer et de dire: «Papa, tu es saoul ce soir»?

**M. Lahey:** Ici encore, les dispositions de la Loi sur les Indiens renfermaient déjà une interdiction de ce genre. De fait, pour la moitié des bandes du Canada, il y a ou il y avait, jusqu'à un récent arrêt du tribunal, une interdiction générale contre l'état d'ivresse, quel que soit le lieu, un point c'est tout. Aussi le règlement, en essayant de rétablir le régime que certaines bandes jugent nécessaire, emprunte les mêmes expressions, autant que possible. Vous noterez qu'il y a, dans cette modification, une disposition très claire à l'intention des bandes qui veulent faire exception à cette interdiction, qui n'était pas dans la Loi sur les Indiens. De sorte qu'il n'y avait pas autrefois la souplesse nécessaire à l'établissement d'un régime plus réaliste. La distinction entre l'état d'ivresse dans un lieu public et dans un lieu privé peut faire l'objet d'un règlement si la communauté trouve cela raisonnable.

**Le sénateur Corbin:** L'effet de l'article 7 est donc que vous pouvez vous saouler si vous le voulez, mais à l'extérieur des limites de la réserve.

**M. Lahey:** Ce règlement vise le bien-être de la communauté et la capacité de la communauté de réglementer son propre bien-être, comme elle le juge bon, à propos des spiritueux.

**Le sénateur Corbin:** Il ne traite pas du tout de l'alcoolisme.

**M. Lahey:** Il en traite en partie.

**Le sénateur Corbin:** Oui, en vue du «bien commun».

J'aimerais revenir à une autre question. La modification no 23 stipule qu'un membre peut résider dans la réserve avec ses enfants, ses personnes à charge ou avec les enfants dont il a la garde. Elle ne précise pas qu'il faut que ce soit un Indien inscrit ou un Indien membre d'une bande. Ce pourrait être un parfait étranger.

**M. Lahey:** Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un Indien inscrit, en effet.

**Le sénateur Corbin:** Ce pourrait être un citoyen suédois adopté, par exemple.

**M. Lahey:** Oui, si c'était un enfant.

**Le sénateur Corbin:** C'est-à-dire jusqu'à quel âge?

**M. Lahey:** Dix-huit ans. Toutefois, il n'est pas question du droit de résider au Canada.

**Le sénateur Corbin:** L'aspect citoyenneté?

**M. Lahey:** C'est exact. Il y a une autre modification sur laquelle j'aimerais attirer votre attention, la modification no 33, à la page 9. Cette modification obligerait le ministre à produire un rapport détaillé au Parlement, dès l'entrée en vigueur du projet de loi, soit deux ans après la sanction royale. De fait, plusieurs sujets précis se prétend à un tel rapport, comme le nombre de personnes qui ont été inscrites, le nombre de celles qui sont devenues membres de la bande, le nombre et le nom des bandes qui contrôlent leur propre mode d'appartenance et



[Text]

the lands and resources of Indian bands. There is also a requirement that that matter be referred to a committee of Parliament for review and report. This was accepted by the minister as a way of demonstrating his good faith and the undertakings he has made to ensure that the bill will be properly and fairly implemented.

**Senator Corbin:** But it does not include the names of applicants who have been rejected.

**Mr. Lahey:** If you mean bands, it does not specifically require that.

**Senator Corbin:** Why not?

**Mr. Lahey:** It was not specifically suggested.

**Senator Corbin:** By whom?

**Mr. Lahey:** When this matter was considered in the committee certain words were proposed by the mover of the motion—I forget who it was—and certain changes to the wording were accepted. For example, “detail” was added and, I believe, “names” as well as “numbers” were added in relation to bands. However, the suggestion you are making was not considered by the committee.

**Senator Corbin:** Would that not be a useful figure to have in terms of how the amendments are being enacted?

**Mr. Lahey:** I would be surprised if that figure was not included in the report. This amendment merely indicates certain things that must be in the report; it does not restrict the scope of the report to those specific subjects.

**Senator Corbin:** But, on the other hand, there is no obligation to report on rejected applications.

**Mr. Lahey:** No, but when the minister appears before the committee of Parliament to answer questions on the report, he would be obligated to answer any such questions.

**Senator Corbin:** Would he?

**Mr. Lahey:** I do not see why he would not be.

**Senator Corbin:** He is not obligated by law.

**Mr. Lahey:** It would be public information. I do not see why that information would not be provided.

**Senator Corbin:** I shall have to take your word on it.

**The Chairman:** Are you suggesting that the decisions of band councils as to who is eligible would be public knowledge?

**Mr. Lahey:** Perhaps I misunderstood what Senator Corbin was referring to, but I understood him to be referring to bands whose membership codes were not accepted.

**Senator Corbin:** No, I was referring to individuals.

**Mr. Lahey:** I am sorry, I misunderstood. However, the minister would be in no position to know those figures.

**Senator Corbin:** That is what I thought. Why is there not a suggestion, if not an obligation, to report those numbers as well? Who will be the final judge on whether or not these

[Traduction]

les répercussions des modifications sur les terres et ressources indiennes. Il faut aussi que cette question soit référée à un comité du Parlement pour être étudiée et faire l'objet d'un rapport. Le tout a été accepté par le ministre comme une façon de démontrer sa bonne foi ainsi que les efforts qu'il a déployés pour s'assurer que le projet de loi soit appliqué d'une façon exacte et juste.

**Le sénateur Corbin:** Mais il n'inclut pas le nom des demandeurs qui ont été rejetés.

**M. Lahey:** Si vous entendez par là les bandes, c'est exact, il ne pose pas cette condition.

**Le sénateur Corbin:** Pourquoi pas?

**M. Lahey:** Cela n'a pas été explicitement proposé.

**Le sénateur Corbin:** Par qui?

**M. Lahey:** Lorsque cette question a été étudiée par le Comité, certains mots ont été proposés par l'auteur de la motion (dont j'oublie le nom) et certaines modifications à ce libellé ont été acceptées. Par exemple, le mot «détail» a été ajouté et, je crois, les mots «noms» ainsi que «nombres» ont été ajoutés, à propos des bandes. Toutefois, la suggestion que vous faites n'a pas été étudiée par le Comité.

**Le sénateur Corbin:** Ne serait-ce pas là un chiffre utile pour établir dans quelle mesure les modifications sont appliquées?

**M. Lahey:** Je serais surpris de constater que ce chiffre ne figure pas dans le rapport. Cette modification indique tout simplement que certaines choses doivent être incluses dans le rapport, dont elle ne restreint d'ailleurs aucunement la portée.

**Le sénateur Corbin:** Mais d'autre part, il n'y a aucune obligation de faire rapport sur les demandes rejetées.

**M. Lahey:** Non, mais lorsque le ministre comparaît devant le Comité du Parlement pour répondre aux questions qu'on lui pose sur le rapport, il serait tenu de répondre à des questions de ce genre.

**Le sénateur Corbin:** Le serait-il vraiment?

**M. Lahey:** Je ne vois guère pourquoi il ne serait pas.

**Le sénateur Corbin:** La loi ne l'y oblige pas.

**M. Lahey:** Ce serait là une information pour le public. Je ne vois pas pourquoi il ne la fournirait pas.

**Le sénateur Corbin:** Je vous crois sur parole.

**Le président:** Prétendez-vous que les décisions du conseil de la bande au sujet de l'admissibilité devraient être connues du public?

**M. Lahey:** Je me suis peut-être mépris sur la question du sénateur Corbin. J'ai cru qu'il parlait des bandes dont les règles d'appartenance n'ont pas été acceptées.

**Le sénateur Corbin:** Non, je parlais des individus.

**M. Lahey:** Je regrette, j'ai mal compris. Toutefois, le ministre ne serait pas en mesure de connaître ces chiffres.

**Le sénateur Corbin:** C'est ce que je pensais. Pourquoi ne suggère-t-il pas, ou pourquoi n'oblige-t-on pas les intéressés à déclarer ces chiffres? Qui, en définitive, décidera si ces modifi-



[Text]

amendments are being observed in the spirit and in the letter of the act?

**Mr. Lahey:** I am not sure whether there is a specific judge but I can say that there are two judges. In the first instance, Parliament will have an opportunity to review the implementation of this bill within two years, so in that sense Parliament will be a judge. Second, if individuals feel that either a minister, a band or some other organization is not living up to the spirit of the bill, they can always pursue the matter in the courts. In addition, there is provision in the bill that bands may establish within their membership codes, appeal or review mechanisms. These bodies, which will undoubtedly be established in most cases, will provide another opportunity to pass judgment on whether or not the application of the bill is fair with regard to individuals.

**The Chairman:** To me it is a little bit dicey to allow individual bands to make the decision on whether they will provide appeal mechanisms. It seems to me that it would be consistent and fair to all bands to put in the law such a mechanism. One assumes that most of the bands will be fair in their decisions in this regard, but there may be a band that will decide not to admit anyone or to take some very arbitrary and extreme stand, including not allowing the appeal of its decisions.

**Mr. Lahey:** Before I comment on what you have just said, there is one appeal process in the bill to which I should have referred. It is in relation to decisions by the registrar on applications for access to having names put on the Indian register or in relation to his decisions on band lists maintained by the department. In the first instance it provides the right to protest to the registrar so that he can reconsider his decision and, in the second instance, it provides the right to appeal to specified courts mentioned in the bill.

With regard to band lists maintained by the bands, the thinking on the part of the minister and the government was that we should not specify a process in the bill, that we should trust the bands to operate in a fair and equitable way. There is every indication that most bands will establish their own appeal mechanisms. For example, they have talked about a council of elders as being an appropriate body to which to refer these kinds of questions. This is a traditional mechanism used in Indian communities, and we expect that it will continue. If there are some bands, and there may well be, who do not for some reason establish such a rule, the feeling was that by insisting on having it in the bill it would not necessarily provide for fairness although it may provide for an appearance of fairness. It was felt it would be better to be quite up-front about leaving this to be dealt with by the band in a responsible way.

If they do not deal with it in a responsible way, there are two courses open. One, as I said before, there are courts where people can seek redress; and, two, as I have also stated, there is a review by Parliament in two years. If the trust which the government is preferring to put in bands is not well-founded, the possibility exists to establish an appeal process to deal with

[Traduction]

cations sont ou non effectivement observées, selon l'esprit et la lettre de la loi?

**M. Lahey:** J'ignore s'il y a un juge spécifiquement désigné à cette fin. Mais je sais qu'il y a d'abord le Parlement, qui aura l'occasion d'étudier l'application du présent projet de loi pour les deux prochaines années, et qui, en un sens, constitue un juge et qu'il y a ensuite les individus qui, s'ils estiment que le ministre, une bande ou tout autre organisme ne se comportent pas suivant l'esprit de la loi, peuvent toujours en appeler au tribunal. En outre, il y a dans le projet de loi une disposition autorisant les bandes à établir leurs propres règles d'appartenance, leurs procédures d'appel ou de révision. Ces organismes, qui seront sans doute établis dans la plupart des cas, fourniront une autre occasion de voir si l'application du projet de loi est juste à l'égard des sujets individus.

**Le président:** A mon avis, il est un peu aléatoire de laisser à la bande le soin de décider si elle établira une procédure d'appel. Il me semblerait logique et juste envers toutes les bandes d'intégrer à la loi une procédure de ce genre. On suppose que la plupart des bandes seront équitables, à ce chapitre mais il peut se trouver une bande qui décide de n'admettre personne ou de prendre des décisions arbitraires ou extrêmes, par exemple de refuser de permettre qu'on en appelle de ses décisions.

**M. Lahey:** Avant de réagir à ce que vous venez tout juste de dire, il y a, dans le projet de loi, une procédure d'appel dont j'aurais dû parler. Elle se rapporte aux décisions du registraire concernant les demandes d'inscription des noms sur le registre des Indiens, ou encore aux décisions qu'il prend à propos des listes de bandes tenues par le ministère. Dans le premier cas, cette procédure d'appel prévoit le droit de protester auprès du registraire pour qu'il revienne sur sa décision, et, dans le second, elle prévoit le droit d'appel devant des tribunaux désignés dans le projet de loi.

Quand aux listes de bandes tenues par les bandes, le ministre et le gouvernement ont cru que nous ne devions pas incorporer de procédure à ce sujet dans le projet de loi, que nous devions faire confiance aux bandes et compter qu'elles se comporteront dans ce domaine avec justice et équité. Toute porte à croire que la plupart des bandes établiront leurs propres procédures d'appel. Par exemple, elles ont parlé d'un conseil des anciens qui serait l'organisme tout indiqué pour l'étude de questions de ce genre. C'est le procédé traditionnellement utilisé par les communautés indiennes et nous nous attendons qu'il continuera de servir. Si, comme cela est possible, il existe quelques bandes qui, pour une raison ou pour une autre, ne tiennent pas à établir telle une procédure, nous avons cru qu'en insistant pour intégrer cette procédure au projet de loi, nous n'obtiendrions pas nécessairement l'équité, mais l'apparence de l'équité. Nous avons donc jugé préférable de laisser à chaque bande le soin de régler cette question.

Si elles ne le font pas d'une façon responsable, deux voies s'ouvrent à nous. La première est, que, comme je l'ai déjà dit, les tribunaux ou les gens peuvent s'adresser pour obtenir justice; et, deuxièmement, il y a l'étude de la situation que le Parlement fera après deux ans. Si la confiance que le gouvernement place dans les bandes n'est pas fondée, il est possible d'en

*[Text]*

questions. The position of the minister is that he would prefer to trust the bands to establish fair rules in the first instance, to have fair appeal processes, and to exercise or pursue those processes in a fair way.

**Senator Watt:** Is the mechanism of how the appeal process should be established by the band council highlighted in the bill?

**Mr. Lahey:** It does not require that it be established, but it makes it clear that it is part of the scope of the power of the bands in assuming control of their membership to establish such a mechanism. Subclause 10(2) states:

(2) A band may, pursuant to the consent of a majority of the electors of the band,

(a) after it has given appropriate notice of its intention to do so, establish membership rules for itself; and

(b) provide for a mechanism for reviewing decisions on membership.

It is specifically mentioned, although it is not required. Again, this was because it was felt it would not advance the cause of fairness by requiring this.

This bill does place a heavy responsibility on bands, but that is a conscious intention on the part of the government.

**The Chairman:** Are there any other questions? Mr. Lahey, you have certainly given us a comprehensive summary of the changes that have been made in the substance of the bill. As you know, we are arranging to have the minister appear before us.

**Senator Watt:** I just have one question in regard to the bill as a whole. A number of us have received all kinds of letters, some in support of this bill but the majority of them are not happy with the present bill because they do not feel that they have a clear understanding of it. The majority of Indians across the country feel they should be given time to understand what this bill implies and how their people will be affected.

I know for a fact that the government has the authority to pass laws based on their understanding of what is good for the people, but sometimes it does not work that way. What we have to be concerned about is what effect it will have on the people who will be affected by it.

This bill originated because we were attempting to remove discrimination, and I do not think anyone would disagree with that, but, in a sense, from what little I understand of this bill, we are only removing discrimination partially and not completely. We are generating other types of discrimination in other areas. In practice, what does that mean?

I am not saying that this bill should not be passed, but I am saying that we should take this matter more seriously and allow ourselves a little more time to clearly understand it. We will eventually pass this bill. Could we not somehow postpone

*[Traduction]*

appeler au tribunal pour régler la question. Quant au ministre, il croit préférable de faire confiance aux bandes et de les laisser établir de justes procédures de première instance; de prévoir une procédure d'appel équitable et de l'utiliser de façon équitable.

**Le sénateur Watt:** La méthode que la bande doit utiliser pour établir une procédure d'appel est-elle exposée en détails dans le projet de loi?

**M. Lahey:** Le projet de loi n'exige pas que cette procédure soit établie, mais dit clairement qu'elle fait partie des pouvoirs dont les bandes disposent pour l'établir, en vue du contrôle de leurs membres. Le paragraphe 10(2) stipule:

(2) la bande peut, avec l'autorisation de la majorité de ses électeurs:

a) après avoir donné un avis convenable de son intention de ce faire, fixer les règles d'appartenance à ses effectifs;

b) prévoir une procédure de révision des décisions portant sur l'appartenance à ses effectifs.

Cela est spécifiquement mentionné, bien que non requis. On a estimé qu'en en faisant une obligation, on ne servirait pas la cause de l'équité.

Le présent projet de loi attribue aux bandes de lourdes responsabilités, mais c'est là un geste conscient de la part du gouvernement.

**Le président:** D'autres questions? M. Lahey, vous nous avez certainement donné un résumé complet des modifications qui ont été apportées au projet de loi. Comme vous le savez sans doute, nous avons demandé au ministre de comparaître devant le Comité.

**Le sénateur Watt:** Tout juste une dernière question à propos de l'ensemble du projet de loi. Plusieurs d'entre nous ont reçu des lettres de toutes sortes, dont quelques-uns appuyaient ce projet de loi mais dont la majorité le réprouvaient, parce qu'on estimait le mal comprendre. La majorité des Indiens du Canada estiment qu'on devrait leur accorder le temps de comprendre les répercussions de ce projet de loi sur la population indienne.

Je sais que le gouvernement peut, d'office, adopter des lois sur la foi de ce qu'il estime être bon pour la population, mais les choses ne se passent pas toujours comme cela. Nous devons nous préoccuper des répercussions que ce projet de loi aura sur la population indienne.

Le projet de loi est dû à notre désir de mettre fin à la discrimination, et je crois que nul ne s'opposerait à cette initiative, mais, dans un sens, si je m'en remets au peu que je comprends de ce projet de loi, nous ne supprimons cette discrimination qu'en partie. De plus, nous la suscitons ailleurs sous d'autres formes. En pratique, quelle est la portée de cette mesure législative?

Non pas qu'il ne faille point adopter ce projet de loi. Mais je dis qu'il faudrait considérer la chose plus sérieusement et nous donner un peu plus de temps pour bien la comprendre. Éventuellement, nous adopterons ce projet de loi. Ne pourrions-

[Text]

the passage of this bill so that the public can know more about it?

**The Chairman:** I think that is a question we have to put to the minister.

**Senator Watt:** I wanted to put that on the record.

**The Chairman:** We are hoping that the minister will appear before us shortly, and I am sure he will be interested to hear your views at that time.

If there are no further questions for Mr. Lahey and Mr. Green, I would thank them for their appearance.

We have had a number of letters and telegrams which I do not want to read into the record tonight, but I would appreciate a formal motion that these communications form part of the record of today's proceedings. I shall see that all of you will receive copies of any one you may not yet have received.

**Senator Corbin:** I move that the letters be appended to the record of today's proceedings.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of letters see Appendix next page.)

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

nous pas en différer l'adoption jusqu'à ce que le public soit mieux informé à son sujet?

**Le président:** Je crois que c'est une question que nous devons poser au ministre.

**Le sénateur Watt:** J'aimerais qu'il en soit fait état dans le compte rendu.

**Le président:** Nous espérons que le ministre sera bientôt avec nous et je suis sûr qu'il aimera entendre nos opinions.

S'il n'y a pas d'autres questions pour M. Lahey et M. Green, je les remercie d'être venus parmi nous.

Nous avons un certain nombre de lettres et de télégrammes que je ne veux pas lire ce soir, mais j'aimerais que quelqu'un propose une motion officielle pour que ces communications soient consignées au compte rendu des délibérations de ce jour. Je verrai à ce qu'on vous remette copies de tous les documents que vous n'avez pas encore reçus.

**Le sénateur Corbin:** Je propose que les lettres soient annexées aux délibérations de la présente séance.

**Le président:** D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

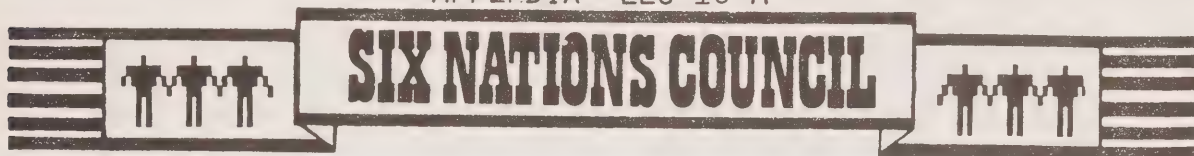
(Pour le texte des lettres, voir l'Appendice à la page suivante.)

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.





## APPENDIX "LEG-16-A"



OHSWEKEN, ONTARIO,

CANADA N0A 1M0

Office: (519) 445-2201

Research: 445-2053

Economic Development: 445-2201

Welfare: 445-2084

June 4, 1985

The Hon. Joan Nieman  
The Senate  
House of Commons  
Parliament Buildings  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Senator Nieman:

This is further to our letter and enclosures to you of September 17, 1984 regarding our grave concerns with the inadequacies of the then Bill C-47 and its proposed legislation for the Removal of the Sexual Discrimination Sections of the Indian Act.

Since that time we have continued our efforts to achieve fair resolution to this issue by studying this Parliament's new Bill C-31 as tabled February 28, 1985. On March 25, 1985 the Six Nations Band Council appeared before the Standing Committee on Indian Affairs commenting "That the sincere and competent efforts of the present Government to find a National Resolution in the removal of the sexual discrimination sections of the Indian Act should be recognized and commended. You have tabled a conscientious discrimination amendment Bill which we feel that with some minor amendment and alteration can receive our support and conscious acceptance by your colleagues."

For the complete text with our recommended amendments, our reasoning and discussions of the above presentation, please refer to Hansard No. XC35-331-1-23, dated March 25, 1985.

Unfortunately, from studying the Standing Committee's First Report of April 30, 1985, with great disappointment, it is evident that Bill C-31 even with all its positive amendments has not made three necessary changes to make this Bill acceptable to the Six Nations Band Council.

The Six Nations Band Council therefore submit the following amendments as highlighted by the bold print for your favourable consideration and support:

The Hon. Joan Nieman

-2-

June 4, 1985

**FIRSTLY:** Band Control of Its Own Membership

Under Section 10(1) of Bill C-31 as amended, the consent of the majority of the electors of the band is required.

As explained at our March 25, 1985 presentation, due to the belief of some, and/or the complex structure of the Iroquois Confederacy, there are members of our population who, simply put, will under no circumstances have anything to do with any voting procedure set up by the Federal Government. In other words, you will be eliminating the largest Indian Band in Canada from ever assuming control of its own membership because it is common knowledge that a majority of the electors can never be obtained.

Furthermore, when the Government of Canada is not conditional upon obtaining a majority of eligible voters, it is another form of discrimination to force such a criteria upon a specific race of people.

Therefore, we are constructively offering the following suggestion to get around our dilemma; the possible dilemmas of other bands and yet maintain the concerns of the Indian Affairs Standing Committee:

SECTION 10(1) and 10(2) WOULD BE COMBINED AS FOLLOWS:

10(1) **A BAND MAY ASSUME CONTROL OF ITS OWN MEMBERSHIP, IF IT ESTABLISHES MEMBERSHIP RULES FOR ITSELF IN WRITING, AND PROVIDES FOR A MECHANISM FOR REVIEWING DECISIONS ON MEMBERSHIP AND SUCH RULES AND MECHANISMS ARE APPROVED BY:**

- (a) A MAJORITY OF THE ELECTORS OF THE BAND, OR**
- (b) BY ANY OTHER METHODS OR PROCEDURES AS MAY BE AGREED UPON.**

**SECONDLY:** Definition of Child

To maintain the integrity and bloodline of our population it is essential for any child to be considered an Indian, to have at least one natural parent who is an Indian. Therefore, in addition to the Standing Committee's recommendation, it is necessary that the following be added to the definition of "child":

"child" includes a child born in or out of wedlock, a legally adopted child and a child adopted in accordance with Indian custom; **ONE OF WHOSE NATURAL PARENTS IS AN INDIAN.**

**THIRDLY:** Acquired Rights

We accept the fact that under the proposed Legislation no one will lose Indian Status. However, the status of the non-Indian women who gained Band Membership through marriage has caused us some concern. Therefore, we are asking for a new section which would not affect one's Indian Status to read as follows:



The Hon. Joan Nieman

-3-

June 4, 1985

**ALL NON-INDIAN WOMEN WHO HAVE GAINED MEMBERSHIP ON A PARTICULAR BAND LIST AS THE RESULT OF MARRIAGE SHALL CONTINUE TO ENJOY THE PRIVILEGES OF THAT MEMBERSHIP UNTIL THE MARRIAGE IS TERMINATED, AT WHICH TIME SHE SHALL BE PLACED ON THE INDIAN REGISTER AS SET UP UNDER SECTION 5 BUT SHE MAY CONTINUE TO RESIDE ON THE RESERVE WITH THE CONSENT OF THE BAND COUNCIL.**

and to be consistent with our recommended amendment to the definition of "child" we require that a new subsection (D) be added or clarify section 7 to read as follows:

**7(D) ALL NON-INDIAN WOMEN WHO HAVE GAINED MEMBERSHIP BY REASON OF MARRIAGE, AND WHICH MARRIAGE IS SUBSEQUENTLY TERMINATED, THE CHILD OF SUCH NON-INDIAN WOMAN CONCEIVED AFTER SUCH TERMINATION SHALL NOT BE REGISTERED UNLESS THE OTHER NATURAL PARENT OF THAT CHILD IS A MEMBER OF THE BAND.**

In conclusion, unless we can obtain your personal support to have the present Section 10 amended as we recommend, the Six Nations Band Council will never qualify to determine and manage its own membership and our sincerest efforts to achieve fair resolution to this discrimination issue will become meaningless.

We trust that we can rely on your support when Bill C-31 is debated.

Sincerely,



Wellington Staats  
Chief  
Six Nations Band Council

WS:cb

## APPENDIX "LEG-16-B"

## TELEPOST

TOA259 JUN 19 1306 EST  
CNC PMS EEDS  
EEDS985 297 TPC TDDD EDMONTON ALBERTA 19 0955

MONSIEUR PAUL BÉLISLE, CLERK  
SENATE CMTE LEGAL AND CONSTIT AFFAIRS  
ROOM 620  
VICTORIA BLDG  
OTTAWA ONT K1A 0A4

THE PRAIRIE TREATY NATIONS ALLIANCE WISHES TO REGISTER THEIR STRONGEST POSSIBLE OPPOSITION TO THE MANNER IN WHICH DAVID CROMBIE, TRUSTEE FOR INDIAN AFFAIRS, IS PUSHING HIS CONTROVERSIAL BILL C-31 THROUGH THE PARLIAMENT OF CANADA AND, FURTHER, THE SUBSTANCE OF THE BILL, WHICH HAS THE FULL EFFECT OF VIOLATING OUR INHERENT RIGHT TO SELF-DETERMINATION. THE PTNA, WHICH HAS STRONG REPRESENTATION FROM THE TREATY INDIAN CHIEFS AND COUNCILS OF THE VAST TERRITORY STRETCHING FROM NORTH-EASTERN BRITISH COLUMBIA TO MANITOBA, MUST BE REGARDED BY THE SENATE AS A CREDIBLE VOICE ON THE BILL C-31 ISSUE.

THE TREATY INDIAN GOVERNMENTS OF THE PTNA HAVE NEVER RELINQUISHED THEIR SOVEREIGN RIGHT TO DETERMINE THEIR OWN CITIZENSHIP. WHEN WE NEGOTIATED SACRED TREATIES WITH THE BRITISH CROWN, OUR CHIEFS AND HEADMEN IDENTIFIED THEIR CITIZENS, WHO BECAME PARTY TO THE TREATIES. NOT ONE OF THE TREATY TERMS HAVE BEEN AMENDED SINCE THEN THAT WOULD GIVE THE GOVERNMENT OF CANADA, OR ANY OTHER GOVERNMENT, THE PREROGATIVE OF USURPING OUR INHERENT RIGHT TO DETERMINE CITIZENSHIP. WE, THE INDIAN NATIONS, HAVE ALREADY BROUGHT THAT TRUE HISTORICAL FACT TO THE ATTENTION OF UNITED NATIONS COMMISSIONS. FUTURE DISREGARD OF OUR INHERENT RIGHT IN THIS MATTER, WILL OBLIGE US TO MAKE NEW INTERVENTIONS TO THE U.N. GROWING POSITIVE INTERNATIONAL OPINION SUPPORTS THE RIGHTNESS OF OUR STAND.

THE PTNA PROPOSE VERY STRONGLY THAT YOUR COMMITTEE, WHICH IS NOW CONSIDERING AMENDMENTS PUT FORWARD SOLELY BY DAVID CROMBIE, SHOULD CHANGE ITS COURSE AND SET ASIDE A VERY GENEROUS PERIOD OF TIME SO THAT OUR CHIEFS CAN APPEAR BEFORE YOU TO DISCUSS THE CONTENT OF THE EXCLUSIVE CROMBIE AMENDMENTS. IN THE SPIRIT OF SOCIAL AND POLITICAL JUSTICE, YOU ARE OBLIGED TO PROVIDE THIS OPPORTUNITY. WE WILL APPRECIATE YOUR EARLY RESPONSE IN WHICH YOU CONCUR WITH THESE RECOMMENDATIONS.

ERNIE DANIELS, EXECUTIVE DIRECTOR  
PRAIRIE TREATY NATIONS ALLIANCE.



## APPENDIX "LEG-16-C"

**TREATY SIX CHIEFS ALLIANCE**

116 PROMENADE DU PORTAGE  
HULL, QUEBEC J8X 2J1  
PHONE (819) 776-9837

BOX 100  
SADDLE LAKE, ALBERTA T0A 3T0  
PHONE (403) 726-3829, EXT. 25

June 14, 1985

Dear Senator:

**RE: Bill C-31 - A Bill to amend the Indian Act**

Yesterday, the Senate gave first reading to Bill C-31 - A Bill to amend the Indian Act. This legislation is supposed to end discrimination in the Indian Act, **BUT** the Bill leaves many issues unresolved. There is one very critical issue of who has jurisdiction over the dependent children of the reinstated women. The legislation specifically stated under section 8 adding section 18.1 to the Indian Act that dependent children can live with their status mothers when she returns to the reserves. The legislation does not specify who will have the legislative and financial responsibility for these dependent children. For example, the Department of Indian Affairs at present has the financial responsibility for Indian children whether they attend schools on or off the reserve. But, these 'dependent children' will not be legally regarded as Indians. They will not be eligible for the Federal Program dollars nor will they be eligible to attend the reserve schools which are federally operated for registered status Indians. If the children are to be bussed to schools, who pays the cost? Federal, Provincial or Indian Governments? Indians are against provincial Governments encroaching on to the reserves.

If the mother is on welfare (6 out of 10 Indians are) Who covers the social assistance costs of the children?

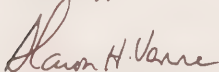
An Indian mother gets certain health benefits such as medication, ambulance services, glasses and dental care covered by National Health and Welfare, who takes care of the children?

These are not questions which can be dealt with after the legislation is in place. These issues must be addressed immediately by the Legal and Constitutional Committee of the Senate prior to passage of Bill C-31.

There is growing Indian dissatisfaction with the way in which Bill C-31 is being dealt with. The Union of British Columbia Indian Chief representing 196 chiefs sent a telex to the Prime Minister last week requesting Bill C-31 not be passed until there is further consultation. In addition, the Union of Ontario Chiefs at their annual meeting last week rejected the bill. They have also sent a telex to that effect to the Prime Minister. The St. Regis Reserve this morning in the Ottawa Citizen rejected Bill C-31 due to the lack of certainty over the impact.

The Senate is a chambre of sober second thought we urge you to do so.

Sincerely,



Sharon H. Venne  
for the 70,000 members of the  
Coalition of First Nations

## APPENDIX "LEG-16-D"

*Gowling & Henderson*BARRISTERS & SOLICITORS  
PATENT & TRADE MARK AGENTS160 ELGIN STREET  
OTTAWA, CANADA  
K1N 8S3TELEPHONE (613) 232-1781  
TELECOPIER (613) 563-8869  
TELEX 053-4114 "HERSON-OTT"2 FIRST CANADIAN PLACE  
TORONTO, CANADA  
M5X 1A4102 BLOOR STREET WEST  
TORONTO, CANADA  
M5S 1M6

HENRY S. BROWN

17 June 1985

BY HAND

Mr. Paul Bélisle  
Clerk of the Senate Standing Committee on  
Legal and Constitutional Affairs  
140 Wellington Street  
Room 622  
Victoria Building  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Bélisle:

Re: Bill C-31

In the event that Bill C-31 is referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, please accept this letter as a request by the Treaty 8 Indians that they be invited to make an oral and written presentation to the Committee. The Treaty 8 area is not represented by either the Assembly of First Nations or the Coalition of First Nations.

Earlier, the Treaty 8 group had the privilege of appearing before your Committee to give testimony of the factual impact of the Bill and to make representations on matters of policy.

It would not be our intention to repeat these concerns. We wish to address the legal and constitutional implications of the Bill.

We understand that the Committee received legal submissions on these matters from Beth Symes and Mary Eberts in addition to the brief they prepared for Indian Rights for Indian Women. We suggest that our proposed submission would give to the Committee the other side of the legal and constitutional issues, and result in a balanced hearing process.

Yours very truly,



Henry S. Brown

HSB:dm

## APPENDIX "LEG-16-E"

TELEX

OTO517 JUN 18 1015 EST  
EED8905 B7 FR  
TDDD EDMONTON ALBERTA 18 0911

PAUL BELISLE, CLERK OF LEGAL AND CONSTITUTIONAL COMMITTEE  
OF THE SENATE PHONE 613 - 990-0088  
OTTAWA ONT

BT

DUE TO THE EXTENSIVE AMENDMENTS TO BILL C-31 BY THE HOUSE OF COMMONS  
AFTER THE BILL LEFT COMMITTEE WE FEEL THAT THE SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS SHOULD HAVE INDIAN GROUPS APPEAR BEFORE  
THE COMMITTEE TO DISCUSS THESE AMENDMENTS AND THEIR IMPLICATION.

SOME OF THE LEGAL RAMIFICATIONS TO THE BANDS AND TO THE PROVINCIAL  
GOVERNMENTS ARE EXTENSIVE AND COULD CAUSE EXTENDED CONSTITUTIONAL PROBLEMS.

PLEASE CONSIDER THIS TELEX AS A REQUEST TO APPEAR BEFORE THE COMMITTEE AT  
THE COMMITTEE'S CONVENIENCE.

CHIEF SAM BULL  
GOOD FISH LAKE  
OF THE TREATY 6 ALLIANCE.



## APPENDIX "LEG-16-F"

TELEX

DT0567 JUN 18 1256 EST  
EADR947 119 FR  
EDMONTON ALBERTA 18 1147

PAUL BÉLISLE, CLERK OF THE LEGAL AND CONSTITUTIONAL COMMITTEE  
THE SENATE  
HOUSE OF COMMONS  
OTTAWA ONT

BT

ON BEHALF OF THE COUNCIL AND PEOPLE OF THE PAUL INDIAN NATION, WE WOULD  
LIKE TO MAKE AN URGENT REQUEST TO THE SENATE TO ALLOW INDIAN PARTICIPATION  
AND PRESENTATION ON THE COMMITTEE HEARINGS REGARDING BILL C-31. WE FEEL  
THAT THIS IS ESSENTIAL BEFORE THE SENATE GIVES FINAL APPROVAL OF THE BILL  
BECAUSE THE SENATE MUST FULLY UNDERSTAND THE IMPLICATIONS OF THE BILL FROM  
THE PEOPLE WHO WILL BE AFFECTED. ONLY WE OF THE INDIAN PEOPLE CAN TRULY SAY  
WHAT BILL C-31 WILL MEAN TO OUR PEOPLE. IT IS CRUCIAL THAT YOU ALLOW INDIAN  
PARTICIPATION IN COMMITTEE OR YOU WILL ONLY BE SHOWING TOTAL DISRESPECT FOR  
US AS PEOPLE.

CHIEF ENOCH BIRD  
BOX 89  
DUFFIELD ALBERTA.

## APPENDIX "LEG-16-G"

TELEX

TELEPOST

TOA175 JUN 18 1801 EST

CNC PMS MCBL

MMC341 MCBL265 0104 TPC

CRT RA OKA QUE 18 1514

SPECIAL DELIVERY - EXPRESS

SPECIAL DELIVERY - EXPRESS

PAUL BÉLISLE LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIR COMMITTEE OF SENATE

140 WELLINGTON ST RM 622 VICTORIA BLDG

OTTAWA ONT K1A 0A4

THAT THE CHIEFS OF KANESATAKE (OKA) ARE IN TOTAL REJECTION IN THE MANNER WHICH YOU ARE PROCEEDING, PUSHING THROUGH THE HOUSE, THE NEW AMENDMENTS TO BILL C-31 ALSO REFUSING TO ALLOW INDIAN AFFAIR COMMITTEE TO CONSIDER THE AMENDMENTS THE FACT STILL REMAINS THAT YOU DID NOT EVEN GIVE THE BAND ANY TIME TO STUDY THE AMENDMENTS WHICH HAVE BEEN PASSED THROUGH THE HOUSE ON JUNE TWELTH 1985 THE NEW AMENDMENTS CONTINUE TO GIVE GOVERNMENT CONTROL OVER INDIAN CITIZENSHIP BAND MEMBERSHIP WE AS MOHAWKS OF KANESATAKE, STILL RESERVE THE RIGHTS TO DETERMINE OUR OWN CITIZENSHIP BAND MEMBERSHIP ON OUR TERRITORY.

CHIEF HUGH NICHOLAS - THE SIX NATIONS TRADITIONAL HEREDITARY CHIEFS.

## APPENDIX "LEG-16-H"

TELEX

CTO564 JUN 18 1241 EST  
WANR950 190 FR RX  
CRT WINNIPEG MAN 18 1224

SENATOR JOAN NEIMAN, CHAIRPERSON, TF 996-1916

LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS CTTEE

SENATE OF CANADA, PARLIAMENT BLDGS

OTTAWA ONT

BT

DEAR HONOURABLE SENATOR:

FURTHER TO OUR TELECON OF THIS DATE, PLEASE BE ADVISED THAT THE BROTHERHOOD OF INDIAN NATIONS IS MOST CONCERNED ABOUT BILL C-31, WHICH HAS BEEN REFERRED TO YOUR COMMITTEE FOR DISCUSSION.

AS WE INDICATED TO YOUR COMMITTEE IN A BRIEF FROM THE BROTHERHOOD AND THE COALITION OF FIRST NATIONS, THIS BILL WILL SERIOUSLY ALTER OUR WAY OF LIFE AS INDIAN PEOPLE, AND IT TOTALLY DISREGARDS THE CONCEPT OF INDIAN SELF-GOVERNMENT. I WOULD URGE YOU AND YOUR COMMITTEE TO SERIOUSLY RECONSIDER THIS BILL AND ALLOW THE INDIAN NATIONS TO RESPOND TO THE BILL WITH ITS LATEST AMENDMENTS.

IN OUR OPINION, THE STANDING COMMITTEE ON INDIAN AFFAIRS OF THE HOUSE OF COMMONS, HAVE OVERSTEPPED THEIR ORIGINAL MANDATE, AND ARE FURTHER VIOLATING OUR TREATIES, OUR FORMS OF GOVERNMENT, AND OUR WAY OF LIFE, AND ARE ATTEMPTING TO DRIVE THE FINAL NAIL INTO THE GENOCIDAL COFFIN OF INDIAN NATIONS.

YOUR USUAL CONSIDERATION AND OPENMINDED ATTITUDE IS GREATLY ANTICIPATED.

I REMAIN,

YOURS IN NATIONHOOD,

BROTHERHOOD OF INDIAN NATIONS, ERIC ROBINSON, CO-ORDINATOR  
MEZZANNINE FLOOR, 318 SMITH ST.

WINNIPEG, MANITOBA R3B 2H1  
(204) - 942-0788



## APPENDIX "LEG-16-I"

TELEX

CTO328 JUN 17 1425 EST  
EEDD030 143 FR  
GOOD FISH LAKE ALBERTA 17 1315  
SENATOR JOAN NEIMAN  
CHAIRPERSON OF LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE  
OTTAWA ONT

BT

THE COUNCIL AND PEOPLES OF THE GOOD FISH NATION STRONGLY RECOMMEND THAT THE SENATE SERIOUSLY CONSIDER SENDING BILL C-31 TO COMMITTEE. WE FEEL THIS IS EXTREMELY IMPORTANT BECAUSE IT IS NECESSARY THAT MEMBERS OF THE SENATE FULLY UNDERSTAND THE IMPLICATIONS OF THE BILL DIRECTLY FROM THE PEOPLE WHO SHALL BE IMMEDIATELY AFFECTED BY THIS BILL. WE FEEL THAT OUR INPUT IS CRUCIAL AT THIS TIME ESPECIALLY SINCE THE MINISTER OF INDIAN AFFAIRS HAS EXCEEDED HIS ORIGINAL MANDATE AND HAS PROPOSED CHANGES THAT GO FAR BEYOND SECTION 12.1B OF THE INDIAN ACT. FOR THE SENATE TO GIVE FINAL APPROVAL TO BILL C-31 WITHOUT ALLOWING INDIAN PEOPLE TO BE HEARD WOULD BE A FURTHER INJUSTICE TO US AS PEOPLE AND SENATE APPROVAL OF BILL C-31 WOULD BE A CONTINUATION OF THE GENOCIDE TOWARD OUR INDIAN NATION.

CHIEF AND COUNCIL WHITEFISH LAKE BAND 128

## APPENDIX "LEG-16-J"

COALITION OF FIRST NATIONS  
116, promenade du Portage  
Hull, Qc J8X 2K1  
Tel. 776-9837

June 12, 1985

Dear Member of Parliament,

**Re : Bill C-31**

We are writing to you to inform you of our objections and concerns on Bill C-31. This Bill will be presented for third reading in the House today.

Bill C-31 intends to make major amendments and changes to the current Indian Act. The intent of this Bill is to allegedly end the discriminatory sections of the Indian Act.

Our position from the out set has been to reject unequivocally, without reservation and without hesitation the Bill C-31 and its subsequent amendments. Our position is based on International Law. The Government is destroying our right to self-determination which is guaranteed in numerous international covenants, instruments and charters of the United Nations. We intend to pursue our right to exist as distinct Indian nations, which has been our right since time immemorial.

Furthermore, Bill C-31, by determining who are citizens of our nations and imposing this decision without our consent and approval, will lead to devastating results. These results affect our lands, our resources, our culture, our values, our customs, our languages, and other traditions. Bill C-31 is a further erosion of our treaties, our aboriginal rights and the unique trust relationship between our nations and the Crown.

We urge each of you to examine Bill C-31 and reject it in its entirety. It has been developed in a way that has not allowed all our Indian nations to be heard. An estimated 85% of witnesses opposed Bill C-31 and unknown percentage oppose the amendments.

We will not cooperate and work with the implementation team as suggested by the Honourable David Crombie. We cannot participate in a process that has as its ultimate objective the termination and destruction of our Indian nations.

We ask that you consult with our Indian nations prior to the voting of Bill C-31. The passage of this Bill C-31 in its present form is to have each of you, in your conscience, hammer the final nail into our coffins. You should recognize and support our right to determine our own citizenship.

Sincerely,


# COALITION OF FIRST NATIONS

Micmac and Maliseet Nations of New Brunswick & Prince Edward Island

- |  |   |
|--|---|
| 1. <u>Chief Peter J. Barlow</u><br>Chief Peter J. Barlow       | 10. <u>Chief Margaret Bernard</u><br>Chief Margaret Bernard |
| 2. <u>Chief Agnes Sanipass</u><br>Chief Agnes Sanipass         | 11. _____<br>Chief David Perley                             |
| 3. <u>Chief Stephenson Bernard</u><br>Chief Stephenson Bernard | 12. <u>Chief Len Tomah.</u><br>Chief Len Tomah              |
| 4. <u>Chief Roger Augustine</u><br>for Chief Roger Augustine   | 13. <u>Chief Steve Saecline</u> SACURIE<br>for              |
| 5. <u>Chief Benoit Paul</u><br>Chief Benoit Paul               | 14. _____<br>Chief Richard Polches                          |
| 6. <u>Chief Gerald Levi</u><br>Chief Gerald Levi               | 15. _____<br>Chief Mark Sabbattis                           |
| 7. _____<br>Chief William Dedam                                | 16. <u>Chief Jim Sark</u><br>Chief Jim Sark                 |
| 8. <u>Chief Albert Levi</u><br>for Chief Albert Levi           | 17. <u>Pres. Dent, U.N.B.I.</u>                             |
| 9. _____<br>Chief Everett Martin                               |   |



## Brotherhood of Indian Nations, Manitoba



Eric Robinson

per :

1. \_\_\_\_\_

Jackhead Reserve

4. \_\_\_\_\_

Fairford Reserve

2. \_\_\_\_\_

Peguis Reserve



5. \_\_\_\_\_

Dakota Tipi Reservation

3. \_\_\_\_\_

Dauphin River Reserve

## Treaty Six Chiefs Alliance of Alberta

1. Chief Eugene Steinhauer  
Saddle Lake Band4. Chief Al Lummen  
Beaver Lake Band2. Chief Gordon Gadwa  
Kehewin Band5. Chief Maynard Metchewais  
Cold Lake Band3. Chief Sam Bull  
Whitefish Lake Band n° 1256. Chief Raymond Quinney  
Frog Lake Band

## APPENDIX "LEG-16-K"

TELEX

CTO598 JUN 18 1408 EST  
EED1456 366 FR  
EDMONTON ALBERTA 18 1255

MONSIEUR PAUL BÉLISLE, CLERK

SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

ROOM 620 VICTORIA BUILDING

OTTAWA ONTARIO

BT

YOUR COMMITTEE HAVE BEFORE YOU THE CROMBIE AMENDMENTS TO THE INDIAN ACT. THE INDIAN ASSOCIATION OF ALBERTA, IN CONCERT WITH THE RESPECTIVE INDIAN GOVERNMENTS, WANT TO INFORM YOU THAT NO OPPORTUNITY HAS BEEN AFFORDED BY THE PARLIAMENT OF CANADA (FOR CONSULTATION WITH US CONCERNING THIS MATTER). WE ARE AWARE THAT HONOURABLE DAVID CROMBIE, TRUSTEE FOR INDIAN AFFAIRS, WILL BE PROVIDED TIME TO MAKE HIS VIEWS KNOWN TO YOUR COMMITTEE. WE INSIST ON EQUAL CONSIDERATION.

WE REMAIN STEADFAST IN OUR POSITION THAT BILL C-31 ERODES THE AGE OLD SOVEREIGNTY OF CHIEF AND COUNCILS, THE LEADERS OF OUR INDIAN NATIONS, AND THE SIDE EFFECT OF THAT ACTION IS THE UNCONSCIONABLE WATERING DOWN OF OUR TREATIES WITH THE BRITISH CROWN. YOU ARE AWARE THAT THERE IS NOW AN OVERWHELMING CONSENSUS AMONG THE INDIAN NATIONS THAT WE SHOULD DETERMINE OUR OWN CITIZENSHIP CRITERIA, NOT SUBJECT TO REJECTION BY THE GOVERNMENT OF CANADA, OR ANY OTHER GOVERNMENT. WE HAVE ARGUED FOR YEARS FOR THE RIGHT OF CONSENT IN REGARD TO ANY AND ALL DECISIONS BY YOUR GOVERNMENT THAT AFFECT OUR PRESENT AND FUTURE EXISTENCE, AND WE SITE, FURTHER, THAT SUCH A RIGHT OF CONSENT IS THE KEY TO A POSITIVE BILATERAL RELATIONSHIP WITH THE FEDERAL CROWN. WE REGRET THAT THE COLONIAL APPROACH OF DAVID CROMBIE IN DEALING WITH US, MAKES A MOCKERY OF THE SPIRIT OF THE NEWLY ADOPTED CHARTER OF RIGHTS, WHICH AIMS AT SOCIAL JUSTICE. BESIDES VIOLATING OUR INHERENT RIGHTS, HE HAS VIOLATED THE LONG STANDING PREROGATIVES OF THE STANDING COMMITTEE ON INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT, BY BRUSHING ASIDE THEIR AMENDMENT PROPOSALS AND INJECTING HIS OWN. THOSE COMMITTEE MEMBERS ARE LEFT SITTING AS OBSCURE ELECTED PUPPETS.

FACED WITH THESE CONTROVERSIAL CIRCUMSTANCES, WE URGE THE SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS TO GIVE SERIOUS THOUGHT TO FURTHER CONSULTATION WITH THE INDIAN NATIONS. OUR PREFERENCE IS FOR THE COMMITTEE TO FAN OUT FROM OTTAWA AND VISIT REPRESENTATIVES, CHIEFS AND COUNCILS AND INDIAN ORGANIZATIONS REGARDING THE LATEST AMENDMENTS TO BILL C-31. IF, FOR ANY REASON, THAT IS NOT FEASIBLE, WE URGE YOU TO SET ASIDE AT LEAST TWO WEEKS FOR CONSULTATION WITH OUR ELECTED LEADERS OF INDIAN GOVERNMENTS. YOUR RESPECTED SUPPORT FOR THESE RECOMMENDATIONS IS APPRECIATED.

WILF McDOUGALL, PRESIDENT  
INDIAN ASSOCIATION OF ALBERTA.



## ANNEXE LEG-16-A

L'honorable Joan Nieman  
Sénat  
Chambre des communes  
Hôtel du gouvernement  
Rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame la sénatrice,

La présente fait suite à la lettre et aux pièces jointes que nous vous adressions le 17 septembre 1984 concernant nos graves préoccupations à l'égard des insuffisances de ce qui était alors le projet de loi C-47 et des mesures législatives proposées pour l'élimination des articles de la Loi sur les Indiens qui comportent des éléments de discrimination sexuelle.

Depuis lors, nous avons continué à travailler à une juste solution de ce problème en étudiant le nouveau projet de loi C-31 déposé au Parlement le 28 février 1985. Le 25 mars 1985, le Conseil de la Bande des six nations a comparu devant le Comité permanent des Affaires indiennes pour faire valoir que: "il faut reconnaître et louer les efforts sincères et compétents de l'actuel gouvernement en vue de trouver une solution nationale à l'élimination des articles de la Loi sur les Indiens qui comportent des éléments de discrimination sexuelle. Vous avez déposé un amendement consciencieux en matière de discrimination qui, croyons-nous, sous réserve de modifications mineures, peut recevoir notre appui et l'acceptation de vos collègues."

Vous trouverez le libellé complet des amendements que nous proposons, notre raisonnement et nos commentaires à cet égard au numéro XC35-331-1-23 du Hansard en date du 25 mars 1985.

Malheureusement, l'étude du premier rapport du Comité permanent, en date du 30 avril 1985, révèle à notre grande déception que le projet de loi C-31, même compte tenu de tous les amendements positifs qu'il comporte, n'a pas apporté trois modifications qui seraient nécessaires pour que ce projet de loi soit acceptable au Conseil de la Bande des six nations.

Le Conseil de la Bande des six nations présente donc les amendements suivants, présentés en caractère gras, en espérant qu'ils recevront votre appui:

PREMIÈREMENT:      Contrôle de l'appartenance par la bande

Le paragraphe 10(1) du projet de loi C-31 modifié exige le consentement de la majorité des électeurs de la bande.

Comme nous l'avons expliqué le 25 mars 1985, par suite des croyances de certains d'entre nous et de la structure complexe de la confédération iroquoise, certains membres de notre population refusent tout simplement de participer aux procédures de scrutin établies par le gouvernement fédéral. En d'autres termes, vous empêcherez la plus importante bande indienne du Canada d'assumer le contrôle de sa liste de membres, car il est bien connu qu'il est impossible d'obtenir la majorité des électeurs.

En outre, si le gouvernement du Canada n'est pas lui-même tenu d'obtenir la majorité des électeurs admissibles, c'est une autre forme de discrimination que d'imposer un tel critère à une race donnée.

Nous présentons donc, dans un esprit positif, la suggestion suivante pour résoudre notre dilemme, dilemme que d'autres bandes pourraient également éprouver, tout en respectant les préoccupations du Comité permanent des Affaires indiennes:

LES PARAGRAPHES 10(1) ET 10(2) DEVRAIENT ÊTRE COMBINÉS COMME SUIV:

10(1) UNE BANDE PEUT PRENDRE LE CONTRÔLE DE SA PROPRE LISTE DE MEMBRES SI ELLE ÉTABLIT DES RÈGLES D'APPARTENANCE PAR ÉCRIT, SI ELLE PRÉVOIT UN MÉCANISME D'APPEL DES DÉCISIONS EN MATIÈRE D'APPARTENANCE ET SI CES RÈGLES ET MÉCANISMES SONT APPROUVÉS PAR:

- a) LA MAJORITÉ DES ÉLECTEURS DE LA BANDE, OU
- b) TOUTE AUTRE MÉTHODE OU PROCÉDURE QUI POURRAIT ÊTRE CONVENUE.

DEUXIÈMEMENT:

Définition du mot "enfant"

Pour maintenir l'intégrité et la lignée de notre population, il est essentiel, pour qu'un enfant soit considéré indien, qu'au moins un de ses parents naturels soit un indien. Ainsi, en plus de la recommandation du Comité permanent, il est nécessaire d'ajouter ce qui suit à la définition du mot "enfant":

"enfant" comprend un enfant né dans le mariage ou en dehors du mariage, un enfant légalement adopté et un enfant adopté conformément aux coutumes indiennes DONT AU MOINS UN DES PARENTS NATURELS EST UN INDIEN.



TROISIÈMEMENT:Droits acquis

Nous acceptons le fait qu'en vertu des mesures législatives proposées personne ne perdra le statut d'indien. Toutefois, le statut des femmes non indiennes qui ont obtenu l'appartenance à la bande par le mariage nous cause certaines inquiétudes. C'est pourquoi nous demandons un nouvel article, qui n'affecterait pas le statut d'indien, et qui se lirait comme suit:

**TOUTES LES FEMMES NON INDIENNES QUI ONT OBTENU L'APPARTENANCE À LA LISTE DES MEMBRES D'UNE BANDE DONNÉE EN RAISON DU MARIAGE CONTINUENT À JOUIR DES PRIVILÈGES DE CETTE APPARTENANCE JUSQU'À LA DISSOLUTION DU MARIAGE, AUQUEL MOMENT ELLES SONT INSCRITES AU REGISTRE DES INDIENS PRÉVU À L'ARTICLE 5, MAIS PEUVENT CONTINUER D'HABITER LA RÉSERVE AVEC LE CONSENTEMENT DU CONSEIL DE LA BANDE.**

Conformément à l'amendement que nous proposons de la définition du mot "enfant" nous demandons qu'un nouvel alinéa D) soit ajouté à l'article 7 en vue de le préciser:

**7(D) SI UNE FEMME NON INDIENNE A OBTENU L'APPARTENANCE EN RAISON DU MARIAGE, ET SI CE MARIAGE EST PAR LA SUITE DISSOUS, L'ENFANT CONÇU PAR CETTE FEMME NON INDIENNE APRÈS LA DISSOLUTION DU MARIAGE N'EST PAS INSCRIT À MOINS QUE L'AUTRE PARENT NATUREL DE L'ENFANT NE SOIT UN MEMBRE DE LA BANDE.**

En conclusion, à moins que nous n'obtenions votre appui personnel pour faire modifier l'article 10 dans le sens de nos recommandations, le conseil de la Bande des six nations ne sera jamais en mesure de déterminer lui-même la liste de ses membres et nos efforts les plus sincères pour en arriver à une juste solution à ce problème de discrimination resteront sans effet.

Nous espérons pouvoir compter sur votre appui au moment où le projet de loi C-31 sera débattu.

Veillez agréer, Madame la sénatrice, l'expression de notre considération respectueuse.

Wellington Staats

Chef

Conseil de la Bande des six nations

## ANNEXE LEG-16-B

MONSIEUR PAUL BELISLE, GREFFIER  
COMITE DU SENAT SUR LES AFFAIRES JURIDIQUES  
ET CONSTITUTIONNELLES  
PIECE 620  
IMMEUBLE VICTORIA  
OTTAWA (ONTARIO) K1A 0A4

L'Alliance des nations du traité des Prairies désire s'opposer avec la dernière énergie à la façon dont David Crombie, curateur des Affaires indiennes, pilote son projet de loi controversé C-31 à travers le Parlement du Canada et, en outre, à la substance de ce projet de loi qui a pour effet de violer notre droit inhérent à l'autodétermination. L'Alliance, qui comprend une forte représentation des chefs et des conseils indiens des traités du vaste territoire qui s'étend du nord-est de la Colombie-Britannique jusqu'au Manitoba, doit être considéré par le Sénat comme une voix valable sur la question du projet de loi C-31.

Les gouvernements indiens de l'Alliance n'ont jamais abandonné leur droit souverain de déterminer leur propre citoyenneté. Lorsque nous avons négocié des traités sacrés avec la Couronne britannique, nos chefs ont nommé leurs citoyens, qui sont devenus partie des traités. Aucune des clauses du traité n'a depuis été modifiée de façon à donner au gouvernement du Canada, ou à tout autre gouvernement, le droit d'usurper notre droit inhérent d'établir notre citoyenneté. Nous, les nations indiennes, avons déjà porté ce fait historique à l'attention des commissions des Nations Unies. Si l'on néglige encore nos droits inhérents à cet égard, nous serons obligés de faire de nouvelles interventions auprès des Nations Unies. De plus en plus, l'opinion internationale est favorable à notre cause.



L'Alliance propose très fortement que votre comité, qui étudie présentement des amendements proposés uniquement par Davis Crombie, change d'orientation et prévoie un délai très généreux pour que nos chefs puissent comparaître devant vous et discuter du contenu des amendements proposés exclusivement par Crombie. L'esprit de justice sociale et politique vous oblige à nous accorder cette possibilité.

Nous espérons recevoir bientôt une réponse favorable.

Ernie Daniels, directeur administratif  
Alliance des nations du traité des Prairies.

## ANNEXE LEG-16-C

## ALLIANCE DES CHEFS DU TRAITE NUMERO SIX

Le 14 juin 1985

Madame la sénatrice,

**OBJET: Projet de loi C-31 portant modification de la Loi sur les Indiens**

Hier, le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi C-31 portant modification de la Loi sur les Indiens. Cette mesure législative est censée mettre un terme à la discrimination que comporte la Loi sur les Indiens, **MAIS** le projet de loi laisse de nombreuses questions en suspens. Une question très critique est celle de savoir de qui relèvent les enfants à la charge des femmes réinscrites. Le projet de loi dispose expressément à l'article 8, en ajoutant l'article 18.1 à la Loi sur les Indiens, que les enfants à charge peuvent habiter avec leur mère inscrite lorsqu'elle revient à la réserve. Le texte ne précise pas qui aura la responsabilité juridique et financière de ces enfants à charge. Par exemple, c'est à l'heure actuelle le ministère des Affaires indiennes qui a la responsabilité financière des enfants indiens qu'ils fréquentent l'école de la réserve ou une autre école. Mais ces "enfants à charge" ne seront pas juridiquement considérés comme des Indiens. Ils ne seront pas admissibles aux programmes fédéraux ni aux écoles des réserves, qui sont exploitées par le gouvernement fédéral à l'intention des Indiens inscrits. Si les enfants doivent être transportés par autobus à l'école, qui paiera le transport? Le gouvernement fédéral? Le gouvernement provincial? Le gouvernement indien? Les Indiens s'opposent à l'empiètement des gouvernements provinciaux sur les réserves.

Si la mère est une assistée sociale (comme six Indiens sur dix) qui défraye les coûts de l'assistance sociale pour les enfants?

La mère indienne reçoit certains avantages médicaux, comme les médicaments, les services d'ambulance, les lunettes et les soins dentaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social; qui s'occupe des enfants?

Ces questions ne peuvent être résolues une fois les mesures législatives adoptées. Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat doit s'en occuper immédiatement, avant l'adoption du projet de loi C-31.

De plus en plus, les Indiens sont insatisfaits du traitement du projet de loi C-31. L'Union des chefs indiens de Colombie-Britannique, qui représente 196 chefs, a envoyé la semaine dernière un téléx au premier ministre demandant que le projet de loi C-31 ne soit pas adopté sans autres consultations. En outre, l'Union des chefs de l'Ontario, à sa réunion annuelle de la semaine dernière, a rejeté le projet de loi. Elle a également envoyé un téléx en ce sens au premier ministre. Ce matin, le Ottawa Citizen rapporte que la réserve St-Régis a rejeté le projet de loi C-31, par suite de l'incertitude qui entoure les répercussions de ce projet de loi.

Le Sénat a pour but d'assurer une réflexion posée. Nous vous recommandons instamment de le faire dans le cas qui nous occupe.

Veuillez agréer, Madame la sénatrice, l'expression de nos sentiments distingués.

Sharon H. Venne  
pour les 70 000 membres de la  
Coalition des premières nations



## ANNEXE LEG-16-D

Le 17 juin 1985

PAR PORTEUR

M. Paul Bélisle

Greffier du Comité permanent du Sénat

sur les affaires juridiques et

constitutionnelles

140, rue Wellington

Pièce 622

Immeuble Victoria

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: Projet de loi C-31

Pour le cas où le projet de loi C-31 serait renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, veuillez considérer la présente comme une demande de la part des Indiens du traité numéro 8 d'être invité à faire une présentation orale et écrite au Comité. La région du traité numéro 8 n'est représentée ni par l'Assemblée des premières nations ni par la Coalition des premières nations.

Le groupe du traité numéro 8 a déjà eu le privilège de comparaître devant votre comité pour témoigner des répercussions factuelles du projet de loi et pour présenter ses opinions sur des questions de politiques.

Nous n'avons pas l'intention de répéter ce que nous avons déjà dit à ce sujet. Nous désirons traiter des répercussions juridiques et constitutionnelles du projet de loi.

Nous croyons savoir que le Comité a reçu des mémoires juridiques sur ces questions de Beth Symes et de Mary Eberts, en plus du mémoire qu'elles ont préparé pour Indian Rights for Indian Women. Nous croyons que le mémoire que nous nous proposons de soumettre fournirait au Comité l'autre version des questions juridiques et constitutionnelles et aboutirait à une audition équilibrée.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

Henry S. Brown

## ANNEXE LEG-16-E

PAUL BELISLE, GREFFIER DU COMITÉ DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES DU SÉNAT  
OTTAWA (ONTARIO)

Par suite des modifications importantes apportées au projet de loi C-31 par la Chambre des communes après l'étude en comité, nous sommes d'avis que le Comité du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles devrait entendre les groupes indiens pour discuter de ces modifications et de leurs répercussions.

Certaines des répercussions juridiques pour les bandes et les gouvernements provinciaux sont considérables et pourraient entraîner de graves problèmes constitutionnels.

Veuillez considérer la présente communication comme une demande de comparaitre devant le Comité, au moment qui conviendra au Comité.

Chef Sam Bull

Good Fish Lake

de l'Alliance du traité numéro 6



## ANNEXE LEG-16-F

PAUL BELISLE  
GREFFIER DU COMITÉ DU SÉNAT SUR LES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES  
CHAMBRE DES COMMUNES  
OTTAWA (ONTARIO)

Au nom du Conseil et de la population de la nation indienne Paul, nous demandons de toute urgence au Sénat de permettre la participation des Indiens et la présentation de mémoires aux séances du comité concernant le projet de loi C-31. Nous croyons que cette mesure est essentielle avant que le Sénat n'accorde l'approbation définitive au projet de loi, car le Sénat doit bien comprendre les implications du projet de loi en entendant les personnes qui seront touchées. Nous, les peuples indiens, sommes les seuls à pouvoir dire vraiment ce que le projet de loi C-31 signifiera pour nous. Il est essentiel que vous permettiez la participation des Indiens au comité, car faire autrement serait un manque total de respect envers le peuple que nous sommes.

Chef Enoch Bird  
Case postale 89  
Duffield (Alberta)

## ANNEXE LEG-16-G

PAUL BELISLE  
COMITÉ DU SENAT SUR LES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES  
140, RUE WELLINGTON  
PIÈCE 622  
IMMEUBLE VICTORIA  
OTTAWA (ONTARIO)  
K1A 0A5

Les chefs de Kanesatake (Oka) rejettent totalement la façon dont vous procédez pour faire adopter par la Chambre les nouveaux amendements au projet de loi C-31, refusant de permettre au Comité des affaires indiennes d'étudier les amendements. Il demeure que vous n'avez même pas donné à la bande le temps d'étudier les amendements qui ont été adoptés par la Chambre le 12 juin 1985. Les nouveaux amendements continuent de donner au gouvernement le contrôle de la citoyenneté indienne et de l'appartenance à la bande. Nous, les Mohawks de Kanesatake, nous nous réservons le droit de déterminer notre propre citoyenneté et l'appartenance à notre bande dans notre propre territoire.

Chef Hugh Nicholas - Chef héréditaire traditionnel des six nations

## ANNEXE LEG-16-H

MADAME LA SÉNATRICE JOAN NEIMAN, PRÉSIDENTE  
COMITÉ DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES  
SÉNAT DU CANADA, HOTEL DU GOUVERNEMENT  
OTTAWA (ONTARIO)

Madame la sénatrice,

Suite à notre télécommunication de ce jour, nous tenons à vous faire savoir que la Fraternité des nations indiennes s'inquiète du projet de loi C-31 qui a été renvoyé à votre comité pour étude.

Comme nous l'avons fait savoir à votre comité dans un mémoire de la Fraternité et de la Coalition des premières nations, ce projet de loi modifiera gravement notre mode de vie et néglige complètement le principe de l'autogouvernement indien. Je vous recommande fortement, à vous et à votre comité, de reconsidérer sérieusement ce projet de loi et de permettre aux nations indiennes de répondre à ce projet et à ces derniers amendements.

A notre avis, le Comité permanent des affaires indiennes de la Chambre des communes a outrepassé son mandat et viole en outre nos traités, nos formes de gouvernement et notre mode de vie et tente de compléter le génocide des nations indiennes.

Nous comptons comme d'habitude sur votre considération et votre ouverture d'esprit.



Je vous prie d'agréer, Madame la sénatrice, l'expression de ma considération distinguée.

Eric Robinson, coordonnateur, Fraternité des nations indiennes  
Messanine, 318, rue Smith  
Winnipeg (Manitoba) R3B 2H1  
(204) 942-0788

## ANNEXE LEG-16-I

Madame la sénatrice Joan Neiman  
Présidente du Comité des affaires juridiques  
et constitutionnelles  
Ottawa (Ontario)

Le conseil et la population de la nation Good Fish recommandent fortement que le Sénat considère sérieusement la possibilité de renvoyer le projet de loi C-31 au Comité. A notre avis, ceci est extrêmement important, car il faut que les sénateurs comprennent pleinement les implications du projet de loi après avoir entendu les personnes qui seront directement touchées. Nous croyons que notre apport est essentiel à ce moment, d'autant plus que le ministre des Affaires indiennes a outrepassé son mandat et proposé des modifications qui vont beaucoup plus loin que l'alinéa 12.1(b) de la Loi sur les Indiens. Si le Sénat donnait l'approbation définitive au projet de loi C-31 sans permettre aux Indiens de se faire entendre, cela constituerait une nouvelle injustice envers notre peuple et l'approbation du projet de loi C-31 par le Sénat continuerait le génocide de notre nation indienne.

Le chef et le conseil      Bande 128 de Whitefish Lake

## ANNEXE LEG-16-J

12 juin 1985

Monsieur le député, Madame la députée

Objet: projet de loi C-31

Nous vous écrivons pour vous mettre au courant de nos objections et de nos préoccupations à l'égard du projet de loi C-31. Ce projet de loi sera présenté aujourd'hui à la Chambre en troisième lecture.

Le projet de loi C-31 propose des modifications majeures à la Loi sur les Indiens. Il a ostensiblement pour objet de mettre un terme aux dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens.

Depuis le début, nous avons toujours rejeté sans équivoque, sans réserve et sans hésitation le projet de loi C-31 et les modifications qui y ont été apportées. Notre position se fonde sur le droit international. Le gouvernement détruit notre droit à l'autodétermination, droit qui est garanti par de nombreux pactes internationaux, par des instruments et des chartes des Nations unies. Nous avons l'intention de conserver notre droit d'exister en tant que nations indiennes distinctes, droit qui est nôtre depuis toujours.

En outre, le projet de loi C-31, qui détermine qui sont les citoyens de nos nations et qui impose cette décision sans notre consentement et sans notre approbation, aura des résultats désastreux en ce qui touche nos terres, nos ressources, notre culture, nos valeurs, nos coutumes, nos langues et nos autres traditions. Le projet de loi C-31 constitue une nouvelle érosion de nos traités, de nos droits autochtones et de la relation unique de confiance entre nos nations et la Couronne.



Nous vous recommandons instamment d'examiner le projet de loi C-31 et de le rejeter dans son entier. Il a été élaboré sans que toutes nos nations indiennes puissent être entendues. On estime que 85 % des témoins s'opposaient au projet de loi C-31, tandis qu'un pourcentage inconnu s'oppose aux amendements.

Nous ne collaborerons pas avec l'équipe de mise en oeuvre proposée par l'honorable David Crombie. Nous ne pouvons participer à un processus dont l'objectif ultime est l'élimination et la destruction de nos nations indiennes.

Nous vous demandons de consulter nos nations indiennes avant d'adopter le projet de loi C-31. Si vous adoptez le projet de loi C-31 sous sa forme actuelle, vous aurez, tous et chacun d'entre vous, en votre âme et conscience, enfoncé le dernier clou dans nos cercueils. Vous devriez reconnaître et appuyer notre droit d'établir notre propre citoyenneté.

Je vous prie d'agréer l'expression de notre considération.

#### COALITION DES PREMIÈRES NATIONS

Nations Micmac et Maliseet du Nouveau-Brunswick et de  
l'Île-du-Prince-Édouard

- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| 1. Chef Peter J. Barlow    | 10. Chef Margaret Bernard |
| 2. Chef Agnes Sanipass     | 11. Chef David Perley     |
| 3. Chef Stephenson Bernard | 12. Chef Len Tomah        |
| 4. Chef Roger Augustine    | 13. Chef Steve Sacubie    |
| 5. Chef Benoît Paul        | 14. Chef Richard Polches  |
| 6. Chef Gerald Levi        | 15. Chef Mark Sabbattis   |
| 7. Chef William Dedam      | 16. Chef Jim Sark         |
| 8. Chef Albert Levi        | 17.                       |
| 9. Chef Everett Martin     |                           |

## Fraternité des nations indiennes du Manitoba

Eric Robinson

par:

- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Réserve Jackhead        | 4. Réserve Fairford    |
| 2. Réserve Peguis          | 5. Réserve Dakota Tipi |
| 3. Réserve Rivière Dauphin |                        |

## Alliance des chefs du traité numéro six de l'Alberta

- |  |  |
|--|--|
| 1. Chef Eugene Steinhauer<br>Bande de Saddle Lake  | 4. Chef Al Lameman<br>Bande de Beaver Lake       |
| 2. Chef Gordon Gadwa<br>Bande Kehewin              | 5. Chef Maynard Metchewais<br>Bande de Cold Lake |
| 3. Chef Sam Bull<br>Bande n° 125 de Whitefish Lake | 6. Chef Raymond Quinney<br>Bande de Frog Lake    |

## ANNEXE LEG-16-K

MONSIEUR PAUL BELISLE, GREFFIER  
COMITÉ DU SENAT SUR LES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES  
PIÈCE 620 IMMEUBLE VICTORIA  
OTTAWA (ONTARIO)

Votre comité est saisi des amendements Crombie à la Loi sur les Indiens. L'Association indienne de l'Alberta, de concert avec les divers gouvernements indiens, désire vous informer que le Parlement du Canada ne nous a donné aucune occasion de consultation à l'égard de cette affaire. Nous savons que l'honorable David Crombie, curateur des affaires indiennes, aura l'occasion de faire connaître son opinion à votre comité. Nous exigeons la même considération.

Nous maintenons notre position que le projet de loi C-31 affaiblit la souveraineté millénaire de nos chefs et de nos conseils, les dirigeants de nos nations indiennes, et que cette mesure a pour effet secondaire d'édulcorer scandaleusement nos traités avec la Couronne britannique. Vous savez qu'il y a maintenant un très large consensus parmi les nations indiennes qui sont d'avis que nous devrions établir nos propres critères de citoyenneté qui ne puissent être rejetés par le gouvernement du Canada ni par tout autre gouvernement. Nous plaignons depuis de nombreuses années pour le droit de consentement à l'égard de toutes les décisions prises par votre gouvernement qui touchent notre existence présente et future; nous ajoutons que ce droit de consentement est la clé d'une relation bilatérale positive avec la Couronne fédérale. Nous déplorons que la démarche coloniale de David Crombie à notre égard soit si contraire à l'esprit de la nouvelle Charte des droits, qui a pour objet d'instaurer la justice sociale. En plus de violer nos droits inhérents, il a violé les prérogatives de longue date du Comité permanent des affaires indiennes et



du développement du Nord, en rejetant ses propositions d'amendement pour les remplacer par les siennes propres. Les membres de ce comité en sont réduits au rôle de marionnettes éluës.

Compte tenu de cette situation controversée, nous recommandons au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat de songer sérieusement à de nouvelles consultations avec les nations indiennes. Nous préférierions que le comité quitte Ottawa et visite les représentants, les chefs et les conseils ainsi que les organisations indiennes à propos des dernières modifications au projet de loi C-31. Si, pour quelque motif que ce soit, la chose est impossible, nous vous recommandons instamment de consacrer au moins deux semaines à la consultation avec les chefs élus de nos gouvernements indiens. Nous comptons sur votre appui.

Wilf McDougall, président  
Association indienne d'Alberta

---



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Indian Affairs and Northern Development:*

Mr. J. Lahey, Director, Policy Planning and Development,  
Corporate Policy Sector;

Mr. Robert Green, General Counsel.

### *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

M. J. Lahey, directeur, élaboration et planification des poli-  
tiques, secteur des orientations générales;

M. Robert Green, conseiller général.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

Thursday, June 20, 1985

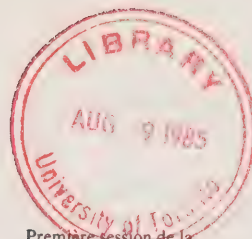
**Issue No. 17  
Second and  
Third proceedings on:**

The examination of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

---

### APPEARING:

The Honourable David Crombie, P.C., M.P.,  
Minister of Indian and Northern  
Affairs Canada



Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Le jeudi 20 juin 1985

**Fascicule n° 17  
Deuxième et  
troisième fascicules concernant:**

L'étude du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»

---

### COMPARAÎT:

L'honorable David Crombie, c.p., député,  
ministre des Affaires indiennes et  
du Nord Canada



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Macquarrie
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
*MacEachen (or Frith)	Watt

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Watt for that of the Honourable Senator Cools (June 20, 1985).

The name of the Honourable Senator Adams for that of the Honourable Senator Lewis (June 20, 1985).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Macquarrie
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
*MacEachen (ou Frith)	Watt

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Watt substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (le 20 juin 1985).

Le nom de l'honorable sénateur Adams substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (le 20 juin 1985).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Monday, June 17, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian Act”, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 17 juin, 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 20, 1985  
(22)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 12:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Marchand, Neiman, Nurgitz and Watt. (10)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Adams.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable David Crombie, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17, 1985, resumed consideration of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

The Minister made a statement and answered questions.

At 1:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 20, 1985  
(23)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Fairbairn, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz and Watt. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Lucier.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable David Crombie, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17, 1985, resumed consideration of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

The Minister made a statement and answered questions.

*It was agreed,*—That the written correspondence received from the various Native organizations be printed as appendices to this day's Proceedings. (*See Appendices "LEG-17-A" to "LEG-17-L"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 20 JUIN 1985  
(22)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 12 h 30 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Marchand, Neiman, Nurgitz et Watt. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Adams.

*Aussi présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable David Crombie, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

A 13 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 20 JUIN 1985  
(23)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Fairbairn, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz et Watt. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lucier.

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable David Crombie, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-31, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est décidé,*—Que la correspondance reçue des divers organismes autochtones soit imprimée en appendice aux délibérations d'aujourd'hui. (*Voir Annexes "LEG-17-A" à "LEG-17-L"*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.



At 5:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 20, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Indian Act, met this day at 12.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to welcome the Honourable David Crombie, Minister of Indian Affairs and Northern Development, who is appearing before our committee today. I know other members of the committee will be joining us very shortly, but, because we are to have a compressed meeting and must adjourn at 1.55 at the latest in order to get to our respective houses, I would ask the minister to start now.

Mr. Crombie, I do not think you have had the opportunity of appearing before us in your present capacity.

**Honourable David Crombie, Minister of Indian Affairs and Northern Development:** No, I have not.

**The Chairman:** I understand you do have an opening statement, after which we will proceed to questioning.

**Hon. Mr. Crombie:** Thank you very much. I thought I would deal with the matters which have been raised in my opening statement and, of course, I will be delighted to answer questions to the best of my ability at the direction of the committee.

Honourable senators, I am pleased to be with you today to assist in the deliberation of Bill C-31. I understand that Mr. Jim Lahey appeared before you on Tuesday to deal with some of the amendments brought forward to Bill C-31 since it was tabled on February 28. I will not go over the issues Mr. Lahey covered unless you wish to return to them in your questions. I do have some points I would like to raise.

My comments are as a consequence of so many points that were raised by Senators Fairbairn and Marchand when the bill was being debated on second reading in the Senate. I would like to compliment both senators and, indeed, my friend, Senator Nurgitz, who sponsored the bill in the Senate, for their thoughtful and sensitive remarks.

As I understand from a review of the speeches made on Monday night, three main questions were raised. The first concerned the suggestion of placing a reference of the bill before the Supreme Court of Canada in order to obtain a clear-cut opinion on the discrimination aspects of Bill C-31. It may well be that various parties will seek to challenge the constitutionality of Bill C-31, but I think that is true of many pieces of legislation. It has never been the practice in our system for the federal government to take such references to the court when the legislation is before Parliament. The only example I know of is the Constitution Act itself in 1982. I was a party to that event and, if you recall, the federal government was reluctant to do so. Going to the court with a reference is much more an American than a Canadian practice.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-31 modifiant la Loi sur les Indiens, se réunit aujourd'hui à 12 h 30.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir l'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je sais que d'autres membres du Comité arriveront sous peu parce qu'ils savent que nous disposons de peu de temps et qu'il nous faut ajourner au plus tard à 13 h 55, pour nous rendre dans nos chambres respectives. J'invite donc le ministre à nous faire immédiatement sa communication.

Monsieur Crombie, je ne crois pas que vous ayez déjà eu l'occasion de comparaître devant nous en votre qualité de ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**L'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Non, je n'en ai pas eu l'occasion.

**Le président:** Vous avez, je crois, une déclaration préliminaire à faire. Nous amorcerons ensuite la période des questions.

**L'honorable M. Crombie:** Merci beaucoup. Je répondrai d'abord aux questions me seront posés au sujet de ma déclaration préliminaire et serai ensuite heureux de répondre de mon mieux aux autres questions que le Comité me posera.

Honorables sénateurs, je suis heureux de prendre part aujourd'hui au débat sur le projet de loi C-31. M. Jim Lahey a comparu, je crois, devant vous mardi, pour traiter de quelques-unes des modifications qui ont été apportées au projet de loi C-31 depuis son dépôt le 28 février. Je ne reviendrai pas sur les mêmes questions, à moins que vous ne le demandiez. J'ai pour ma part quelques points à soulever.

Mes commentaires découlent de toutes les questions qui ont été posées par les sénateurs Fairbairn et Marchand quand le projet de loi a été débattu au Sénat, lors de la deuxième lecture. Je tiens à féliciter ces deux sénateurs, et mon ami le sénateur Nurgitz qui a parrainé le projet de loi au Sénat, pour leurs remarques sensées et réfléchies.

Si j'en crois les discours prononcés lundi soir, trois questions principales ont été posées. On a suggéré tout d'abord de renvoyer le projet de loi à la Cour suprême du Canada pour qu'elle se prononce clairement sur ses aspects discriminatoires. Il se peut que les diverses parties essaient de contester la constitutionnalité du projet de loi C-31, comme cela se produit pour bien des mesures législatives. Dans notre système, le gouvernement fédéral n'a pas l'habitude de saisir le tribunal d'un projet de loi encore étudié par le parlement. Le seul cas, à ma connaissance, où cela est arrivé est avec la Loi constitutionnelle de 1982. J'étais présent à cette occasion et vous vous souviendrez que le gouvernement fédéral hésitait à procéder de cette façon. Recourir au tribunal est un usage plus répandu aux États-Unis qu'au Canada.

*[Text]*

Secondly, we have tried to satisfy ourselves throughout the course of this legislation regarding this matter, and we have had appropriate advice from the law officers of the crown. The law officers of the crown are reasonably confident that Bill C-31 can withstand challenges to its constitutionality in the courts.

There is a third important reason and that is delaying implementation of this bill for the year or more that the court might take would have a negative impact on a number of people. While I understand the point made by the honourable senator, it seems to me that those are sufficient reasons to proceed with the bill and not to refer it to the Supreme Court of Canada.

I was pleased to see the question raised and I would like to accept the suggestion that was made, I think by Senator Fairbairn and perhaps by Senator Marchand as well, that the government set aside moneys over the next few years for litigation support. Members of the committee may or may not be aware that the Department of Indian Affairs and Northern Development has already a program of Indian test case funding which we engage in primarily in the field of claims. I can leave with you, Madam Chairman, the terms of reference of that program. What is important about them are the principles which trigger the use of the fund. First, the case must involve important, unresolved, Indian-related, legal issues; secondly, the issue must be one which will have general application to a large number of Indian people; and, thirdly, the issue which is the subject of the case being funded must not be before some other court.

I looked at the point raised by honourable senators with respect to litigation and would like to advise the committee that the government is prepared, and I am prepared, to set aside funds for the next couple of years for a litigation support program and, indeed, increase the moneys available to the program already in place.

This brings me, Madam Chairman, to the second question that was raised by Senator Fairbairn regarding funding for the implementation of Bill C-31. The government has not cited a specific funding arrangement in the bill because it would not be particularly meaningful or useful to do so. Anyone who is sufficiently aware of the ongoing realities would understand that there are so many variables which will determine the level of funding required that it would be impossible to set a figure. How many people will, in fact, apply for status in band membership? We have used certain rule-of-thumb assumptions, but we do not know what those will be. What will be their specific demographic characteristics? We do not know. How many will, in fact, live on the reserve? We do not know. Which bands will be most affected and what will be the needs of those who return to the reserves? These are all matters which are difficult to make judgments on in terms of being able to cite a specific amount. We cannot be certain in advance what the costs will be.

The government's commitment to this bill, however, is quite clear. Any person gaining status under the act, through this

*[Traduction]*

Deuxièmement, nous avons essayé de nous rassurer sur ce point durant tout le temps de l'étude de cette mesure législative, et nous avons reçu les conseils pertinents des légistes de la Couronne, qui sont raisonnablement convaincus que le tribunal confirmera la constitutionnalité du projet de loi C-31.

Enfin, différer l'application de ce projet de loi pendant l'année ou plus qu'il faudra au tribunal pour prononcer son arrêt, ce serait léser un grand nombre de personnes. Je comprends le point de vue énoncé par l'honorable sénateur, mais je trouve que les raisons que j'ai exposées sont suffisantes pour poursuivre l'étude de ce projet de loi, sans le renvoyer à la Cour suprême du Canada.

J'ai été heureux de voir qu'on posait ces questions et je serais disposé à accepter la suggestion qui a été faite par le sénateur Fairbairn, je crois, et peut-être aussi par le sénateur Marchand, voulant que le gouvernement réserve des fonds au cours des quelques prochaines années pour financer les recours en justice. Les membres du Comité savent peut-être que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dispose déjà d'un fonds pour les causes indiennes appelées à paix jurisprudence et que nous utilisons surtout pour des revendications. Je puis vous remettre, madame la présidente, les conditions de ce programme, où il convient de noter avant tout les principes qui motivent l'utilisation du fonds. Il faut d'abord, que la cause se rapporte à un important principe juridique qui n'a pas été tranché et qui se rapporte aux Indiens; ensuite, la question doit pouvoir être appliquée de façon générale à un grand nombre d'Indiens; et troisièmement, un autre tribunal ne doit pas déjà être saisi de la cause pour laquelle le fonds est utilisé.

J'ai examiné la question du recours en justice soulevée par les honorables sénateurs, et je tiens à prévenir le Comité que le gouvernement est disposé, tout comme je le suis moi-même, à constituer un fonds, au cours des deux prochaines années, en vue d'instituer un programme de financement des recours en justice, voire même d'augmenter les fonds déjà disponibles à cet effet.

Ce qui m'amène, madame la présidente, à la seconde question qui a été posée par le sénateur Fairbairn au sujet du financement des frais d'application du projet de loi C-31. Si le gouvernement n'a pas, dans le projet de loi, établi de mesures de financement précises, c'est qu'il n'a pas cru utile de le faire. En effet, il est facile de voir que le nombre de facteurs pouvant déterminer le niveau de ce financement est si grand qu'il est pratiquement impossible d'en fixer le montant. Combien de personnes demanderont effectivement à devenir membre de la bande? Nous avons des chiffres approximatif, mais c'est tout. Quelles seront les caractéristiques démographiques de ces personnes? Nous l'ignorons. Combien d'entre elles vivront effectivement dans la réserve? Nous n'en savons rien. Quelles seront les bandes les plus affectées et quels seront les besoins des personnes qui retournent dans les réserves? Toutes ces considérations nous empêchent de dire avec exactitude le montant d'argent nécessaire. Nous ne pouvons pas être sûr à l'avance de ce qu'il en coûtera.

Mais l'engagement que le gouvernement a pris à l'endroit de ce projet de loi est par contre très clair. Toute personne qui



## [Text]

bill, who is eligible for the two main offers of the programs, post-secondary education and non-insured health benefits, will receive those benefits in the same way as do existing status Indians.

On the reserve, the government will meet the individual program needs of all status Indians living there. The relevant programs are those in health, education and welfare.

The more difficult area is that of infrastructure, housing and land. Here our general commitment is to ensure that bands do not become worse off as a result of the implementation of Bill C-31. Because circumstances are so different, it is very difficult for us to make it global and that is why we have committed ourselves to a band-by-band analysis of the impact. That is, I think, most tangibly done in the bill under clause 22, as it was passed at third reading in the House of Commons.

We have committed ourselves to a detailed report to Parliament on implementation of Bill C-31 two years after royal assent. It will be the job of a parliamentary committee to review the report. I can assure you that when the government did agree to that as we went through the process in the House of Commons, in agreeing to it the government was well aware that it would be judged at that time on how well it had lived up to its commitment in terms of implementation of the bill.

Finally, I would like to comment on Senator Marchand's view that the bill continues discrimination in the Indian Act.

I can understand and agree with Senator Marchand's view. I also respect his view. The argument is that all descendants of those who lost their rights through discrimination should be granted status and band membership as a matter of fundamental justice through this bill. That is Senator Marchand's position.

Throughout the drafting and consideration of Bill C-31, the government has been careful to balance three basic principles, and they are probably, at least to those involved with this bill, well-known, but they bear repeating, particularly in response to the concern and the view posed by Senator Marchand.

The first principle is to remove the discriminatory provisions of the Indian Act for the future; two, to recognize the band's right to assume control of their own membership; and, three, to restore those rights actually lost in the past as a consequence of sexual discrimination. Those are the three basic principles in the bill. May I say, Madam Chairman, that it is extremely rare legislation that deals with the past effects of valid statutes. Most of the time we do not go behind and try to recapture the past but simply deal with the future. Under the charter, as well, the government's only obligation that we understood legally was to remove discrimination in the act for the future. However, in this case the discrimination under section 12(1)(b) and some minor similar sections were so blatant, in our view, that we felt obligated in fairness to restore the

## [Traduction]

accès au statut d'indien inscrit en vertu de la loi, c'est-à-dire du présent projet de loi; qui est admissible aux deux principaux avantages que procurent les programmes, éducation post-secondaire et prestations de santé non-assurées, profiteront de ces avantages de la même façon que les Indiens actuels en profitent.

Le gouvernement pourvoira, dans la réserve, aux programmes destinés à combler les besoins individuels de tous les Indiens inscrits qui y demeurent. Ces programmes portent sur la santé, l'éducation et le bien-être social.

Les domaines, les plus difficiles sont ceux de l'infrastructure, de l'hébergement et du territoire. Dans ces domaines, nous avons promis de veiller à ce que la situation des bandes ne soit pas empirée par suite de l'application du projet de loi C-31. Mais les circonstances varient tellement qu'il nous est difficile de prendre des décisions globales, et c'est pourquoi nous nous sommes engagés à étudier les répercussions possibles des programmes sur chaque bande. Cette étude se fera effectivement en vertu de l'article 22 du projet de loi, lorsqu'il sera adopté par la Chambre des communes lors de sa troisième lecture.

Nous nous sommes engagés à faire au Parlement un rapport détaillé sur l'application du projet de loi C-31, deux ans après la sanction royale. Il reviendra à un comité parlementaire d'étudier ce rapport. Je puis vous assurer que, lorsque le gouvernement a convenu d'agir ainsi, lors du débat à la Chambre des communes, il savait très bien qu'il serait jugé éventuellement sur la mesure dans laquelle il avait respecté les engagements pris au sujet de l'application du projet de loi.

Enfin, une remarque sur le commentaire du sénateur Marchand qui prétend que le projet de loi perpétue la discrimination exercée déjà dans la Loi sur les Indiens.

Je comprends l'opinion du sénateur Marchand et je suis du même avis. Je respecte son opinion. Il voudrait que tous les descendants de ceux qui ont perdu leurs droits par discrimination se voient conférer le statut d'Indien et redeviennent membres de la bande, comme mesure élémentaire de justice. Telle est l'opinion du sénateur Marchand.

Tout le long de la rédaction du projet de loi C-31 et de son étude, le gouvernement s'est soucié de concilier prudemment trois importants principes, que ceux qui ont étudié le projet de loi connaissent sans doute très bien mais qu'il convient quand même de répéter, surtout à cause des préoccupations du sénateur Marchand et de l'opinion qu'il a exprimée.

Premièrement, abolir pour l'avenir toute disposition discriminatoire dans la Loi les Indiens; deuxièmement, reconnaître à la bande le droit de décider de qui peut en devenir membre; et, troisièmement, restituer les droits qui ont été effectivement perdus dans le passé, par suite de discrimination sexuelle. Voilà les trois principes fondamentaux du projet de loi. Puis-je ajouter, Madame qu'il est extrêmement rare qu'une mesure législative traite des effets passés d'une loi valide. La plupart du temps, nous n'essayons pas de revenir en arrière et de rattraper le passé mais plutôt de traiter tout simplement de l'avenir. En vertu de la Charte, la seule obligation du gouvernement que nous avons assumée juridiquement était d'abolir toute discrimination dans la loi pour l'avenir. Ici, toutefois, les mesures discriminatoires en vertu de l'alinéa 12(1)b) et de quelques

## [Text]

rights that were actually lost. Therefore, in Bill C-31 restoration to status and band membership is for about 16,000 so-called 12(1)(b) women, and about 2,000 in the smaller related groups.

However, we felt that to go further in giving band membership by this bill would be an unreasonable imposition on the bands. It is one thing to restore lost rights, actually lost, to 18,000 people who mostly grew up in those Indian communities and in total less than 10 per cent of the present overall band membership across the country, but it is quite another thing to impose a further 50,000 to 60,000 first generation descendants, for example, none of whom were band members before. This would amount to an average increase in band membership in the order of 20 to 25 per cent at one stroke. For many of the bands it would be an increase of 50 per cent. Quite frankly, Madam Chairman, I could not in good conscience be responsible for so great an intrusion on the bands.

On the other hand, the federal government could recognize Indian status for this group of first generation descendants, and that is what Bill C-31 does. We expect that many, perhaps most of this group, will become band members according to band rules. In this way the new members will be welcomed rather than stigmatized from the beginning.

The real issue, when it comes down to it, is how you balance two just causes—the cause of women's rights and the cause of Indian self-government. If there was a way in which you could have one and not affect the other, we would not have a problem. But for 100 per cent achievement of one, it can only be bought at the expense of the other, and that is why we look for the balance.

Madam Chairman, I should like to now address the question of communication and implementation, which was also raised by honourable senators. The first audience that our communication and implementation program will approach are those who will gain rights to status or band membership, and for this group it is the intention to do the following: There will be a layman's guide to the bill and how to apply for registration will be widely available not only in DIAND offices, but in public places such as Post Offices and so on. There will be a toll-free number which anyone can call to get answers to questions or to order an application form. We will provide public service material to all radio and television stations. Perhaps most importantly, we will provide funding to native groups which have long been active on this issue so that they can inform their members and assist them in making applications. Of course, the departmental staff will also be available to explain the bill in person throughout the country. Equally important as an audience will be Indian communities themselves. Immediately after royal assent, I will be writing to each chief describing once again the main contents of the bill. Again, a layman's guide will be distributed emphasizing the increased band pow-

## [Traduction]

autres dispositions de moindre importance étaient si évidentes à notre avis que nous nous sommes sentis obligés, en toute justice, de rétablir les droits qui avaient été perdus. Aussi, dans le projet de loi C-31, le recouvrement du statut d'Indien inscrit et la réaffiliation à la bande vaudra pour environ 16 000 femmes visées par l'alinéa 12(1)b), et environ 2 000 autres dans les groupes connexes de moindre importance.

Cependant, nous avons cru qu'il ne serait pas raisonnable d'utiliser le présent projet de loi pour imposer aux bandes un plus grand nombre de membres. C'est une chose de restaurer les droits perdus de quelque 18 000 personnes qui, pour la plupart, ont grandi dans ces communautés indiennes et qui constituent moins de 10 p. 100 des membres des bandes dans tout le Canada, mais c'en est une autre de leur imposer une autre première génération de descendants de 50 000 à 60 000 personnes, qui n'ont jamais appartenu à une bande. Ceci équivaldrait à gonfler les effectifs des bandes de 20 à 25 p. 100, d'un seul coup. Et pour beaucoup de bandes, cette augmentation serait de 50 p. 100. En toute conscience, madame la présidente, je ne saurais vraiment assumer la responsabilité d'un tel empiétement dans la vie des bandes.

D'un autre côté, le gouvernement fédéral pourrait reconnaître le statut indien pour ce groupe de la première génération de descendants, et c'est ce que fait effectivement le projet de loi C-31. Nous espérons que plusieurs membres, sinon la plupart des membres de ce groupe, deviendront des membres de la bande, aux termes des règlements de ladite bande. Ainsi, les nouveaux membres seront accueillis plutôt que stigmatisés dès le début.

En définitive, la seule question revient à savoir comment on équilibre deux choses justes entre elles—celle des droits des femmes et celle de l'autonomie du gouvernement des Indiens. S'il y avait moyen d'obtenir la première sans préjudice pour l'autre, nous n'aurions aucun problème. Mais la réalisation complète de l'une d'entre elles ne peut se faire qu'aux dépens de l'autre, et c'est pourquoi nous cherchons à atteindre un certain équilibre.

Madame le président, j'aimerais maintenant dire un mot sur la communication et la mise en application, dont les honorables sénateurs ont également parlé. Les premières personnes à qui notre Programme de communications et d'application s'adressera sont celles qui obtiendront le droit de devenir Indien inscrit ou membre de la bande et, pour ce groupe, nous avons l'intention de prendre les mesures suivantes: il y aura un Guide exposant les objectifs du projet de loi et la manière de faire une demande d'inscription. Ce Guide sera disponible non seulement au bureau du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien mais aussi dans les endroits publics comme, par exemple, les bureaux de poste, et ainsi de suite. Il y aura un numéro que tous pourront appeler sans frais pour obtenir des réponses à leurs questions en vue de faire une demande d'adhésion à la bande. Nous allons, à la radio et à la télévision, offrir des émissions d'information publique. Mais surtout, nous fournirons aux groupes autochtones qui sont intéressés depuis longtemps à cette question l'argent nécessaire qui leur permettra de renseigner leurs membres et de les aider à faire une demande. Évidemment, le personnel du ministère sera également en mesure d'expliquer le projet de loi par tout le Canada.



*[Text]*

ers included in Bill C-31, because there are increased band powers. There are about four that are significant, and I will be outlining the benefits of those. A toll-free number will also be available to bands with respect to questions. Funding will also be available in the form of adjustment grants to bands in assisting the development of membership rules, residency bylaws or intoxication bylaws because, as you know, the bill includes that as well.

Finally, to consolidate all of this, over the course of the summer and early fall my officials will meet face to face with all band councils either individually or in tribal assemblies to explain the contents of the bill and to answer questions. Follow-up meetings will be arranged as requested. We do not plan to intrude on the bands in the development of their membership rules, but we will assist as requested.

I think this is as about as thorough a communication and implementation plan as people will see in the piece of new legislation.

Madam Chairman, I would also like to say a few words about timing. I know that there are some people who will argue for delay. In my view such a delay would be regrettable. In my experience of seven years—and I think you will agree if you cast your minds back—except for constitutional events no bill has been the object of more debate and more honest thought and effort than this bill. The result is that the bill has unanimous support of all parties in the House of Commons. The bill also is effective, as you know, on April 17 of 1985. This date was chosen to avoid the litigation that will arise from the charter relating to the discriminatory clauses already in the act. The more time passes, the more we will run the risk of serious legal complications because of conflicts between the existing act and Bill C-31.

Yesterday, for example, the question arose whether the electors in a band election next week should be all over the age of 18 or over 21. The bill would abolish enfranchisement. What should we do if someone wants a payout of band funds in the interim to which they will retroactively have no right if Bill C-31 passes? A timely passage will minimize our problems; a delay will only maximize them. More significantly, perhaps, are those who have suffered the pain of discrimination under the act, as Senator Marchand described so well in his speech on Monday. I do not think that they should have to grit their teeth and endure once again more months of uncertainty.

*[Traduction]*

Un autre groupe important à qui s'adresseront nos programmes seront les communautés autochtones elles-mêmes. Immédiatement après la sanction royale, j'écirai à chaque chef une lettre lui décrivant à nouveau les éléments essentiels de la loi. Ici encore, un Guide sera distribué insistant sur les pouvoirs additionnels que procure aux bandes le projet de loi C-31, parce qu'en effet il leur apporte des pouvoirs additionnels. Quatre de ces pouvoirs sont vraiment importants et je vous exposerai les avantages qui en découlent. Un numéro de téléphone sera réservé aux bandes qui pourront l'utiliser gratuitement aux fins de renseignement. Des subventions de rajustement seront également mises à leur disposition pour les aider à élaborer des règlements concernant l'affiliation, la résidence, l'intoxication, car, comme vous le savez, ces objectifs font aussi partie du projet de loi.

Enfin, pour cimenter le tout, durant l'été et tôt à l'automne, mes hauts fonctionnaires rencontreront les conseils des bandes, individuellement ou au cours d'assemblées de tribus, pour leur expliquer les objectifs du bill et répondre à leurs questions. Sur demande, d'autres réunions seront organisées pour donner suite aux premières. Nous ne voulons pas intervenir dans le processus d'élaboration des règlements d'affiliation des bandes, mais nous serons disposés à les aider le cas échéant.

Il serait difficile, je crois, de concevoir un programme de communication et d'application plus complet que celui que comporte la nouvelle mesure législative.

Madame le président, j'aimerais dire également quelques mots au sujet du facteur temps. Je sais que certains seront en faveur de différer le projet, ce qui, à mon avis, serait regrettable. L'expérience que j'ai acquise au cours des sept années que j'ai œuvré dans ce domaine—et vous conviendrez, je crois, si vous jetez un regard en arrière que—si on exclu des événements d'ordre constitutionnel, aucun projet de loi n'a fait l'objet d'un débat plus long et d'autant de soucis que le présent projet de loi. Aussi ce projet de loi a-t-il obtenu l'appui unanime de tous les partis de la Chambre des communes. Ce projet de loi entrera en vigueur, comme vous le savez, le 17 avril 1985. Nous avons choisi cette date pour éviter les poursuites judiciaires qui proviendront de la Charte au sujet des clauses discriminatoires qui se trouvent déjà dans la loi. Plus le temps passe, plus nous courrons le risque de complications juridiques graves, à cause des divergences entre la loi actuelle et le projet de loi C-31.

Hier, par exemple, la question s'est posée de savoir si lors d'une élection de bande la semaine prochaine, l'âge des électeurs devrait être de plus de 18 ans ou plus de 21 ans. Le présent projet de loi supprimerait toute émancipation. Mais que faire si, en attendant, quelqu'un veut obtenir des fonds de la bande auxquels il n'aura pas droit rétroactivement si le projet de loi C-31 est adopté? Une rapide adoption du projet de loi réduirait nos problèmes; tout retard, par contre, ne peut que les augmenter. Mais plus important encore sont probablement ceux qui ont souffert de discrimination en vertu de la loi, comme le sénateur Marchand l'a si bien exposé dans son discours lundi. Je ne crois pas qu'ils devraient être dans l'obligation d'attendre et d'endurer encore des mois d'incertitude.



[Text]

I say that Bill C-31 is balanced and fair. It is not perfect. I doubt that there is a perfect solution because the conflicting issues in the bill are so long standing. I can assure you further, Madam Chairman, that Bill C-31 is not the last word. The coming months and years will bring many more significant changes. Most importantly, we need to turn our attention to the restoration in this country of Indian self-government.

There can be no changes to the Indian Act which court decisions or practical experience show are necessary. I suggest that Bill C-31 deserves to be passed by the end of next week so that we can be rid once and for all of the discriminatory provisions in the act as it now stands, so that bands can be recognized for the first time—I underline those words “recognized for the first time”—under federal law as having the right to control their own membership, as those who lost their rights so unfairly, and regain them.

Madam Chairman, I would be pleased to respond to any questions that members of your committee may have.

**The Chairman:** Thank you Mr. Minister. Senator Fairbairn, perhaps you would like to start the questioning.

**Senator Fairbairn:** Thank you, Mr. Crombie, for your statement. It is an important one for members of this committee to hear because this is really the last parliamentary step whereby we can express concerns directly through you to the government and also understand a little better your intentions for the bill once it becomes law.

I should also like to thank you for listening to some of the comments made in the Senate the other evening when the bill was debated, and for dealing with them in your statement. I should like to go directly to the question of court challenges. You are absolutely correct in saying that it is not the practice of the government to use its power under section 55 of the Supreme Court Act to refer legislation to the courts. I remember all too well the reference concerning the Constitution Act. I suppose it was with that in mind that I made the suggestion the other night, because the bill will affect the lives of so many people that it is of sufficient magnitude to consider an extraordinary procedure such as references to the courts. Having said that, we realize that the power and the final decision rests with the government, and one must look at all the alternative areas where individuals may be helped. I am delighted to hear that the government is prepared to put aside money in the Litigation Fund, which in the past existed for very special and limited purposes, to deal with the challenges arising from this legislation, whether they be in the area of women's rights or in the area of band control. The testimony before this committee has indicated that there are grave concerns and that these are two major issues.

[Traduction]

Je dis que le projet de loi C-31 est juste et raisonnable. Il n'est pas parfait. Mais je doute qu'il se trouve une solution parfaite, parce que les questions controversées dont traite ce projet de loi existent depuis si longtemps. Je puis vous assurer de plus, madame le président, que le projet de loi C-31 n'est aucunement définitif. Les mois et les années à venir nous apporteront beaucoup d'autres changements importants. Il nous faut particulièrement porter notre attention sur la restauration de l'autonomie politique des Indiens.

Aucune décision du tribunal, aucune expérience pratique ne démontrera la nécessité d'apporter des modifications à la loi sur les Indiens. Je suggère que le projet de loi C-33 mérite d'être adopté d'ici la fin de la semaine prochaine pour que nous puissions abolir une fois pour toute les dispositions discriminatoires de la loi, sous son libellé actuel, de sorte que les bandes puissent être reconnues pour la première fois—je souligne ces mots «*reconnues pour la première fois*»—par la législation fédérale, comme ayant le droit d'organiser leurs propres membres, ceux qui ont perdu leurs droits si injustement et qui devraient les recouvrer.

Madame le président, je serai heureux maintenant de répondre aux questions que les membres de votre comité voudront bien me poser.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Le sénateur Fairbairn veut-il amorcer la période des questions.

**Le sénateur Fairbairn:** Merci, monsieur Crombie, pour votre exposé. Cet exposé est important pour les membres du présent comité, car celui-ci constitue le dernier moyen que nous ayons à notre disposition d'exprimer, par votre entremise, nos préoccupations au gouvernement et de comprendre un peu mieux quelles seront vos intentions, lorsque le projet de loi aura été adopté.

Je vous sais gré également d'avoir accueilli les commentaires qui ont été faits au Sénat l'autre soir, lorsque le présent projet de loi a été débattu, et d'en avoir traité dans votre déclaration. Je voudrais passer directement à la question de la contestation devant les tribunaux. Vous avez parfaitement raison de dire que le gouvernement n'a pas l'habitude de se servir du pouvoir qui lui est dévolu en vertu de l'article 55 de la Loi sur la Cour suprême pour contester la constitutionnalité d'un projet de loi devant les tribunaux. Je me rappelle encore trop bien le cas de la Loi constitutionnelle. Je suppose que c'est dans cet esprit que j'ai fait cette suggestion l'autre soir, car ce projet de loi influera sur la vie de tant de personnes qu'il y a lieu d'envisager une procédure extraordinaire à cet égard, celle de le renvoyer devant les tribunaux. Ceci dit, nous sommes bien conscients que c'est le gouvernement qui a le dernier mot sur cette question et il faut examiner les moyens par lesquels on peut venir en aide aux gens. Je suis très heureux d'apprendre que le gouvernement est prêt à créer un fonds pour recours en justice, fonds qui existait par le passé à des fins très précises. Ce fonds couvrira les frais de la contestation devant les tribunaux de questions issues de ce projet de loi, que ce soit dans le domaine du droit des femmes ou du pouvoir de décision des bandes. Selon les témoignages entendus ici, ces deux questions préoccupent beaucoup de gens et revêtent une grande importance.

## [Text]

I understand that in the past the funds for test cases were made available primarily when the matter reached the appeal stage.

**Hon. Mr. Crombie:** Not totally, but the general rule has been that funds be issued when the matter reaches the appellate stage. The experience with the fund has been almost entirely in the field of land claims dealing with aboriginal title. In fact, we are presently embroiled in a great number of requests, particularly from the Province of British Columbia. We have left the requests for funding of cases involving aboriginal title to the appellate stage because that is when it becomes an important question. The impact of Supreme Court decisions on aboriginal titles is fundamental to aboriginal people. The reason I place before the committee the terms of reference of the existing litigation support program is that there is nothing in that program that requires that funding be issued at the appellate stage. It has simply been a practice. If there is a suggestion that we should begin to fund important matters at the court of first instance, there is nothing in the terms of reference that would deny that procedure. Indeed, I would have no difficulty in supporting it. The important thing is whether or not the case meets the first three principles—that is, it is an important legal matter and so on.

I might also say that I do not think the decision should be left to the government alone. Even under the existing fund I have asked for a recommendation from the Minister of Justice that we establish an external body to comment on its operation. This practice is followed in the United States with respect to test case funding, and I would like to apply it to this fund as well.

**Senator Fairbairn:** I thank you for your clarification because, indeed, the court of first instance was of concern to me. I know that you have said that people within the Indian community will feel somewhat desolate with the passage of this bill and that they will be looking for guidance and assistance, including financial assistance. I am very happy for those individuals and groups that the government will act in a spirit of generosity in launching those cases.

**Senator Corbin:** I would like to follow up on some of the minister's comments. He has gone some way to softening my position, but I am far from adequately satisfied. I still have a number of reservations. I shall make my ultimate position known when the bill comes before the Senate again. Will the fund be distinct from the present litigation fund?

**Hon. Mr. Crombie:** I was responding to a question raised the other night. I was thinking that since there is already a program in place I would simply make sure that funds were available to cover challenges that may arise as a consequence of Bill C-31. The criteria for the use of the test case funding program that is already in place are; the case must involve important unresolved Indian related legal issues.

**Senator Corbin:** Of a general application.

## [Traduction]

Je crois savoir que par le passé c'est au stade de l'appel qu'on accordait surtout une aide financière pour les causes-type.

**L'honorable M. Crombie:** Pas toujours, mais il est vrai qu'on accordait l'aide financière au moment où la cause allait en appel. Le fonds a surtout servi à financer des causes relatives à des revendications territoriales ayant trait au droit de propriété des autochtones. En fait, nous nous trouvons actuellement mêlés à un grand nombre de causes pour la plupart issues de la Colombie-Britannique. Nous finançons surtout les causes relatives au droit de propriété des autochtones au stade de l'appel, car c'est à ce moment que la question prend toute son importance. Les jugements de la Cour suprême sur le droit de propriété des autochtones sont fondamentaux pour les autochtones. Si j'ai déposé devant le Comité le mandat du programme de financement des recours en justice c'est pour vous montrer qu'il n'exige pas que des fonds soient accordés à l'étape de l'appel. C'est simplement l'usage. S'il y avait lieu d'accorder une aide financière dans le cas de causes portées devant un tribunal de première instance, rien ne nous empêcherait de le faire dans le mandat du programme. En fait, je serais tout à fait en faveur d'accorder une aide financière à cette fin. Pourvu que la cause réponde aux trois premiers principes, qu'elle soit une question juridique d'importance et ainsi de suite.

Je voudrais ajouter qu'il ne devrait pas appartenir uniquement au gouvernement de décider du financement des causes. J'avais déjà demandé au ministre de la Justice de recommander que nous établissions un organisme extérieur ayant voix au chapitre. On procède de cette façon aux États-Unis et j'aurais aimé que nous le fassions ici également.

**Le sénateur Fairbairn:** Je vous remercie de vos explications car, de fait, la question du tribunal de première instance me préoccupait. Vous avez dit que certains membres de la collectivité indienne vont être désolés de l'adoption de ce projet de loi et qu'ils chercheront à obtenir des conseils et de l'aide, y compris de l'aide financière. Je suis très heureux que le gouvernement décide de se montrer généreux à l'endroit de ces personnes et de ces groupes.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais faire quelques précisions à propos de certains des commentaires du ministre. Il a un peu atténué ma position, mais je suis quand même loin d'être satisfait. J'ai toujours certaines réserves. Je vais faire connaître ma position définitive lorsque le projet de loi sera de nouveau soumis au Sénat. Créera-t-on un fonds distinct du fonds actuel pour recours en justice?

**L'honorable M. Crombie:** Je répondais à une question posée l'autre soir. Comme un programme est déjà en place, je songeais à simplement m'assurer que suffisamment de fonds y étaient affectés pour couvrir les frais de contestations devant les tribunaux qui pourraient découler de l'adoption du projet de loi C-31. À l'heure actuelle, toute cause à l'égard de questions juridiques importantes et non résolues relatives aux Indiens peut être financée par le biais du programme en place.

**Le sénateur Corbin:** D'application générale.



[Text]

**Hon. Mr. Crombie:** Second, the issue must be one which will have general application, and, third, the issue is not one that is being funded in some other court.

**Senator Corbin:** Certainly a percentage of the challenges will fit into the category of general application, but there will be a great many individual problems that will not fit into any category. I suspect that there will be more demands than you anticipate. How will you handle them adequately?

**Hon. Mr. Crombie:** We have no way of knowing the number of demands. I do not think there is a publicly funded test case program in the world which commits itself to funding every case raised. The criteria I have just outlined are used in four commonwealth countries. As I indicated to Senator Fairbairn, I am attempting to copy one American practice, and that is to externalize the decision-making process so that it is not just an internal government decision. If you are asking would I make changes in the program if it is not sufficient to handle the case load from Bill C-31, I would. However, having reviewed the principles in the test case funding program already in place, I feel that they are sufficient to cover anything arising as a result of Bill C-31. I am simply going to allocate more funds to the existing program.

**Senator Corbin:** So your answer is that you see no need right now to earmark a special fund, that all things can be handled by the existing fund?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes, but I am increasing the fund substantially in order to meet the request.

**Senator Corbin:** By how much?

**Hon. Mr. Crombie:** I do not know at the moment but probably by \$2 million or \$3 million.

**Senator Corbin:** You have announced part of your public communications program, as it addresses itself to interested persons. Will the concerned people be involved in the development of that program itself, or has it already gelled?

**Hon. Mr. Crombie:** No. In fact, we have had some early meetings on implementation. I have received approaches from the Native Council of Canada and other groups. Three or four groups have already indicated that they want to meet with me. They have been in this field for a number of years. So we intend to use them. They have asked to meet with me, and I will be meeting with them.

**Senator Corbin:** But the program has not yet been fully developed.

**Hon. Mr. Crombie:** No. We have some early thoughts on the communication—the telephone, the post office, the letters going out, and so on; straight communication, with development of a language that the layman can understand. All of that is laid on. But the actual implementation is a much more extensive event. It has to reflect, of course, the two-year report that we are bound under this bill to commit before Parliament. So the implementation is a very extensive event. As I have already indicated, we will use native people in the implementation of the bill.

[Traduction]

**L'honorable M. Crombie:** Deuxièmement, la cause doit être d'application générale, et, troisièmement, ne doit pas avoir été financée lorsque portée devant d'autres tribunaux.

**Le sénateur Corbin:** Un certain nombre des contestations seront de toute évidence d'application générale, mais nombre de problèmes n'entreront pas dans cette catégorie. Je soupçonne que vous recevrez plus de demandes que vous le prévoyez. Comment composerez-vous avec cela?

**L'honorable M. Crombie:** Nous ne pouvons pas savoir combien de demandes que nous recevrons. Je ne crois pas qu'il y ait un programme public de financement de causes-type dans le monde qui s'engage à financer chaque cause. Les critères que je viens d'énoncer sont utilisés dans quatre pays du Commonwealth. Comme je l'ai signalé au sénateur Fairbairn, j'essais de modeler notre programme sur un programme américain et de faire participer à la prise de décision des personnes de l'extérieur du gouvernement. Est-ce que je ferais des changements au programme s'il ne suffisait pas à financer toutes les causes découlant de l'adoption du projet de loi C-31? Oui. Toutefois, après avoir examiné les principes régissant le programme actuel, je crois qu'ils conviennent parfaitement à notre situation. Je vais simplement affecter plus de fonds au programme existant.

**Le sénateur Corbin:** Selon vous donc, il n'est pas nécessaire de créer un autre fonds? Le fonds actuel peut très bien faire l'affaire?

**L'honorable M. Crombie:** Oui, mais j'affecte beaucoup plus de crédits au fonds existant afin qu'il suffise à la demande.

**Le sénateur Corbin:** Combien?

**L'honorable M. Crombie:** Je ne sais pas exactement, mais probablement 2 à 3 millions de dollars.

**Le sénateur Corbin:** Vous avez annoncé une partie de votre programme de communication publique qui s'adresse aux personnes en cause. Ces personnes pourront-elles participer à l'élaboration de ce programme ou celui-ci est-il déjà élaboré?

**L'honorable M. Crombie:** Il ne l'est pas. En fait nous avons déjà tenu quelques réunions à ce sujet. Le Native Council of Canada et d'autres organismes ont communiqué avec moi à cet égard. Trois ou quatre groupes engagés dans le domaine depuis un certain nombre d'années ont demandé à me rencontrer. Je vais donc les rencontrer.

**Le sénateur Corbin:** Le programme n'est donc pas encore entièrement élaboré.

**L'honorable M. Crombie:** Non. Nous avons bien échafaudé quelques projets de communication par téléphone, par courrier et ainsi de suite ou de communication directe dans un langage que les profanes peuvent comprendre. Tous ces projets sont ébauchés, mais leur mise en application est de beaucoup plus grande envergure. Il faut tenir compte bien sûr du rapport que nous sommes tenus, en vertu de ce projet de loi, de déposer devant le Parlement dans deux ans. La mise en application de ces mesures est donc à grande échelle. Comme je l'ai déjà dit, nous tiendrons compte des autochtones dans la mise en application de ce projet de loi.



*[Text]*

**Senator Corbin:** Since you have raised the matter of the two-year report that is contained in the bill, that really is at least three years down the road, is it not?

**Hon. Mr. Crombie:** It is two years after Royal Assent, whenever that is.

**Senator Corbin:** You are proceeding from the fact that it applies as of April 17.

**Hon. Mr. Crombie:** No. The two-year report is not necessarily from April 17. It is two years following Royal Assent.

**Senator Corbin:** That report will be ready then?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes.

**The Chairman:** It is required to be ready then.

**Hon. Mr. Crombie:** Clause 22 of the bill requires that the Minister of Indian Affairs and Northern Development of the day put before Parliament a report on the implementation of Bill C-31.

**Senator Corbin:** So you will be updating figures and statistics as they develop and evolve? Come the deadline, you will be ready with it?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes. The commitment, of course, is for a band-by-band analysis of the impact of the bill. That is very extensive work. That is why the implementation of the bill, seen in the light of the commitment to that report, should be seen as a major internal profiling of every Indian band in the country, in terms of its socio-economic characteristics, the current situation, the impact of C-31, what we have done and what we intend to do about it. That is probably the most extensive understanding we have had in many years.

**Senator Corbin:** Let me ask you this question: Supplementary funding will obviously be needed, and you have so stated. I may have missed it in your comments, but is it your intention to set up a distinct supplementary program to take care of the increased burdens on the current band program?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes; that is the nature of the government's commitment.

**Senator Corbin:** You say it is the nature of the government's commitment.

**Hon. Mr. Crombie:** The commitment is to make sure that in doing the band-by-band analysis of the impact of the bill, we do what we can to ensure that bands will not be in worse shape than had the bill not been introduced.

**Senator Corbin:** The native people do not communicate with me about their specific band problems as much as they did when I was an MP. There was considerable hassling over insufficiency of funding for housing, and so on, all the way down the road. Now that you will top that already bad situation—taking into account that the leaked document has caused a great deal of concern not only to native people but also to those interested in their well-being—I believe you should go a

*[Traduction]*

**Le sénateur Corbin:** Puisque vous avez soulevé la question du rapport prévu dans ce projet de loi, en fait, celui-ci doit être présenté dans trois ans, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Crombie:** Deux ans après que le projet de loi aura reçu la Sanction royale.

**Le sénateur Corbin:** Et vous tenez pour acquis que le projet de loi aura entré en vigueur le 17 avril.

**L'honorable M. Crombie:** Non. Le délai de présentation du rapport ne commence par nécessairement le 17 avril, mais dès le moment où le projet de loi aura reçu la Sanction royale.

**Le sénateur Corbin:** Le rapport sera prêt à ce moment-là?

**L'honorable M. Crombie:** Oui.

**Le président:** Il doit l'être.

**L'honorable M. Crombie:** Selon l'article 22 du projet de loi, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit déposer au Parlement un rapport sur l'application du projet de loi C-31.

**Le sénateur Corbin:** Vous allez donc mettre à jour données et des statistiques pour pouvoir les publier à la date d'échéance?

**L'honorable M. Crombie:** C'est cela. Nous nous engageons, bien sûr, à analyser l'incidence du projet de loi sur chaque bande. C'est un travail très considérable. C'est pourquoi la mise en application de ce projet de loi, étant donné l'engagement à déposer ce rapport, devrait revenir à tracer le profil de chaque bande d'Indiens du pays d'en étudier les caractéristiques socio-économiques, la situation et d'évaluer les résultats du projet de loi C-31 pour voir ce que nous avons fait et ce que nous entendons faire à cet égard. C'est probablement l'étude la plus poussée que nous aurons effectuée depuis de nombreuses années.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais vous poser une autre question: il faudra de toute évidence affecter des fonds supplémentaires à cet égard, comme vous l'avez vous-même signalé. Peut-être en avez-vous déjà parlé, mais avez-vous l'intention d'établir un programme distinct pour couvrir les frais qu'occasionnera l'application de ce projet de loi aux bandes?

**L'honorable M. Crombie:** Oui, le gouvernement a pris un engagement de cette sorte.

**Le sénateur Corbin:** Vous dites que le gouvernement a pris un engagement de cette sorte.

**L'honorable M. Crombie:** Nous nous sommes engagés à faire l'analyse de l'incidence du projet de loi sur chaque bande de façon à nous assurer qu'aucune d'entre elles ne sera pas en plus mauvaise posture une fois le projet de loi mis en application quelle ne l'aurait été autrement.

**Le sénateur Corbin:** Les autochtones ne me font plus autant part des problèmes particuliers à leur bande qu'ils le faisaient lorsque j'étais député. Ils se plaignaient énormément à ce moment-là de l'insuffisance des subventions pour le logement etc. Maintenant que vous risquez d'aggraver une situation déjà mauvais et étant donné que les éléments du document malencontreusement rendus publics ont causés beaucoup de soucis non seulement aux autochtones mais également à ceux qui ont

[Text]

long way into discerning regular departmental funding from the new inflow of needs caused by the implementation of this act. I would very much like to see that in a special and distinct package so that we could have a clear picture of the situation as it evolves over the years, through budgets and estimates, and not necessarily have to wait for the two-year report, or what have you.

**Hon. Mr. Crombie:** There are two points. One is that the commitment of the government with respect to Indian programs generally was made quite clear by the Prime Minister in his statement to the House of Commons on April 18 in respect of that leaked document, and I consider it to be worthwhile to repeat that statement. He indicated that the government's commitment to Indian programs was, first, related to strengthening the relationship between the federal government and Indian communities; and, secondly, that any change in any policy affecting Indian people would only be done on an open public and community level basis; and, thirdly, that there would be no cut in Indian programs.

That, I believe, is quite clear. So the funds about which I am talking that are related to any impact of Bill C-31, are in addition to existing programs.

**Senator Corbin:** You say there are no cuts, but the programs will have to go along with inflationary costs. Inflation will always be effective.

**Hon. Mr. Crombie:** All of our programs deal with inflationary costs automatically. In responding to your thought, I am saying that we have to make sure that we maintain existing programs; and C-31 is in addition to that.

I might say that we should not lightly skate by the general proposition of the question of inadequate housing, the infrastructure, child care programs, and so on. It has been an absolute scandal in this country. It is not as though we are doing anything of any great merit. The best that I can do, in the context of this bill, is to make sure that I am not making worse an already unacceptable situation, as a consequence of the bill.

**Senator Corbin:** That is the bottom line, of course.

**Hon. Mr. Crombie:** I might say that in terms of moneys being brought forward as a consequence, I will have to get those through supplementary estimates, at any rate, and that will be an open public exercise so that people will see that it is happening.

**Senator Corbin:** I will end my comments for now, but I would like the minister to know that I am fighting, in my own conscience, with the response he gave to Senator Marchand's concern about people being left out. I do not think that is good enough for Canada.

**Hon. Mr. Crombie:** May I respond to that?

**Senator Corbin:** Certainly.

**Hon. Mr. Crombie:** I tried to deal as best I could with Senator Marchand's concern. It goes to the guts of the bill, and it is worthwhile our dealing with it. Of the three principles, I believe everyone agrees with the first one, namely, that in

[Traduction]

leur bien-être à cœur, j'estime que vous devriez faire la distinction entre le budget normal du ministère et les nouvelles requêtes qui surgiront par suite de la mise en application de cette loi. Je préconise l'établissement d'un budget distinct à cet égard de sorte que nous ayons un tableau clair de la situation et de son évolution, sans avoir à attendre le dépôt d'un rapport dans deux ans.

**L'honorable M. Crombie:** J'ai deux points à signaler. D'abord, le premier ministre a affirmé assez clairement l'engagement du gouvernement à l'égard des programmes destinés aux Indiens dans sa déclaration faite à la Chambre des communes le 18 avril à l'égard de certains éléments d'un document malencontreusement divulgués. Il vaut selon moi la peine de répéter cette déclaration. Il a signalé que le gouvernement s'engageait, par le biais de ses programmes destinés aux Indiens, d'abord à raffermir le lien entre le gouvernement fédéral et les collectivités indiennes, deuxièmement, à rendre public tout changement apporté à une quelconque politique ayant une incidence sur les Indiens et, troisièmement, à ne pas réduire les budgets des programmes destinés aux Indiens.

Cela est selon moi très clair. Les fonds dont je parle, devant faire les frais de toutes les répercussions du projet de loi C-31, s'ajoutent donc à ceux déjà affectés aux programmes existants.

**Le sénateur Corbin:** Vous dites qu'il n'y aura pas réduction des budgets. Ceux-ci doivent toutefois tenir compte de l'inflation. L'inflation ne cessera pas demain matin.

**L'honorable M. Crombie:** Tous nos budgets sont automatiquement indexés. Pour vous répondre, je tiens à vous signaler que nous allons nous assurer de maintenir les programmes existants. Le projet de loi C-31 est un élément complémentaire.

Je pourrais dire que nous ne devrions pas esquiver autant que possible les problèmes du logement, de l'infrastructure, des programmes de soin pour enfants etc., car il s'agit d'une situation scandaleuse. Nous n'avons pas de grand mérite à prendre les mesures que nous prenons. Le mieux que nous pouvons faire à cet égard est de nous assurer que nous n'aggravons pas une situation déjà inacceptable en adoptant ce projet de loi.

**Le sénateur Corbin:** C'est essentiel.

**L'honorable M. Crombie:** Pour ce qui est des fonds que nous affecterons à ce programme, nous les obtiendrons par le biais d'un budget supplémentaire, en tout cas, et le ferons publiquement de sorte que chacun puisse se rendre compte de ce qui se passe.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais, en terminant, que le ministre sache que je n'ai pas la conscience tranquille à propos de la réponse qu'il a donnée au sénateur Marchand qui craignait que certaines personnes ne soient pas restituées dans leurs droits. Cela n'est à mon avis pas digne du Canada.

**L'honorable M. Crombie:** Puis-je répondre à cela?

**Le sénateur Corbin:** Certainement.

**L'honorable M. Crombie:** J'ai essayé de régler le mieux possible le problème qu'a soulevé le sénateur Marchand. C'est un point fondamental sur lequel il vaut la peine de se pencher. Des trois principes énoncés dans ce projet de loi, le premier reçoit,



*[Text]*

future we should not have sex-based discrimination in the Indian Act. It will be out forever when this bill goes through.

Where we have the disagreement is whether or not there should be any restoration of rights—any.

There are people sitting in this room, as well as many bands, councils and communities across the country, who think that the federal government has no right at all determining who is an Indian in the first place, and secondly, in imposing Indian membership on an Indian community.

That is an important point on which to dwell. If there is any road back for the Indian people of this country in dealing with the federal government, it has to begin with the fact that they control the basics and the fundamentals of their own lives. Indian self-government is a buzzword in a sense. Behind it lies an enormous reality, and that reality is that we can pour money, programs and emotions down a never-ending hole, and it will always be a never-ending hole unless Indian people have the sense of self-worth that only comes from the fact that they control their own lives, their own communities. That is why in this bill the just cause of Indian self-government bumps up against the just cause of equality for women.

Had I gone further and imposed first generation descendants on the bands, I would have been imposing 50,000 to 60,000 people on those communities. In the process, we would have put back the whole understanding of the importance of Indian self-government. That is why I put the question: What does one do with two just causes?

**Senator Corbin:** What do you tell those individuals who are being left out?

**Hon. Mr. Crombie:** I have told them that in the bill we have tried to bring the two together. This bill, unlike its predecessor, does not include, by government fiat, the imposition of Indian people on Indian communities for first and second generations. Secondly, there are in the bill, unlike the predecessor bill, certain aspects that, for the first time, recognize in Canadian law the control by Indian communities of their own existence. This bill will give them, for the first time, control of their own membership; for the first time they will have injunctive relief by the courts in respect of the enforcement of their own bylaws. That is something that they do not now have. If this bill is passed, they can apply to a court for injunctive relief in respect of the enforcement of their own bylaws. I have also increased the fines from \$100 to \$1,000, to bring them up to date.

This bill will also give Indian bands the choice in terms of whether or not to have alcohol available on the reserves.

*[Traduction]*

si je ne m'abuse, la faveur de chacun, à savoir que la Loi sur les Indiens ne doit pas faire de discrimination fondée sur le sexe. Ce projet de loi éliminera à jamais cette forme de discrimination dans la loi.

Or, il y avait un point sur lequel nous ne nous entendions pas, celui de restituer ou non des droits.

Il y a des personnes assises dans cette salle, ainsi qu'un grand nombre de bandes, de conseils et de collectivités des divers coins du pays, qui estiment que le gouvernement fédéral n'a absolument pas le droit, d'abord, de déterminer qui est un Indien et ensuite, de régir les droits d'appartenance de chaque collectivité indienne.

C'est là un point important sur lequel il convient de s'attarder. Le rétablissement de bonnes relations entre la population indienne de ce pays et le gouvernement fédéral passe d'abord par la reconnaissance de son droit à contrôler son existence. La notion d'autonomie porte à confusion. Elle cache une énorme réalité, à savoir: argent, programmes et émotivité continueront à être dépensés en pure perte tant que la population indienne ne sera pas convaincue de leur valeur intrinsèque. Or, cette conviction ne peut être acquise que si les Indiens ont le sentiment d'avoir une emprise sur leurs vies et l'existence de leurs collectivités. C'est ce qui explique que, dans ce projet de loi, la juste cause de l'autonomie indienne vienne faire concurrence à la cause tout aussi noble de l'égalité des femmes.

Si j'étais allé plus loin et avais imposé l'admission de tous les descendants de la première génération dans les bandes, des collectivités visées se seraient vues dans l'obligation d'accueillir 50 000 à 60 000 nouveaux membres. Nous aurions du même coup escamoté toute la question de l'autonomie indienne. C'est pourquoi je me pose la question suivante: comment peut-on concilier deux causes justes?

**Le sénateur Corbin:** Qu'allez-vous répondre à ceux qui seront laissés pour compte?

**L'honorable M. Crombie:** Je vais leur dire que, par ce projet de loi, nous avons essayé de concilier deux objectifs. Contrairement à l'ancienne loi, ce projet de loi n'assujettit pas les collectivités indiennes aux ordonnances gouvernementales, afin de les forcer à accueillir des Indiens de la première et de la deuxième génération. Par ailleurs, ce projet de loi comporte certaines dispositions nouvelles qui, pour la première fois, reconnaissent aux Indiens le droit de contrôler leur propre existence. Ce projet de loi leur accorde, pour la première fois, la possibilité de régir le droit d'appartenance à leurs collectivités; pour la première fois aussi, ils pourront avoir recours aux tribunaux pour faire appliquer leurs arrêtés administratifs. Ces droits ne leur sont pas reconnus à l'heure actuelle. Si ce projet de loi est adopté, les Indiens pourront s'adresser aux tribunaux pour obtenir une injonction afin de faire appliquer leurs arrêtés administratifs. J'ai aussi fait passer le montant des amendes de 100 à 1 000 \$ afin que celles-ci soient plus représentatives du coût de la vie actuel.

Aux termes de ce projet de loi, les bandes indiennes auront aussi le choix de permettre ou d'interdire la vente d'alcool sur leur réserve.



*[Text]*

Those are just some meagre examples. I have tried through this bill to show that we mean what we have said: That we are on the road to the restoration of Indian self-government.

I have talked to many groups. I understand the desire on the part of those who want us to impose on the bands membership in the band. I did the second best thing, that being to at least give the individuals involved status, thereby giving them the opportunity to gain band membership. That is the best I could do. To have gone the other way would have been to give up the just cause of Indian self-government.

**Senator Watt:** To have gone the other way would have been to do what?

**Hon. Mr. Crombie:** In my view, had I imposed 50,000 to 60,000 people on the Indian bands, I would not have been subscribing in any way, shape or form to the just cause of Indian self-government.

**The Chairman:** Senator Nurgitz is next on my list.

**Senator Nurgitz:** I think my point may well have been clarified. We all seem to be dancing around this question of the test case funding. Just so that we are all clear in that respect, you are satisfied that a test case involving discrimination against a second or third generation descendant of one of these women is one that would qualify under the test case funding criteria now in existence?

**Hon. Mr. Crombie:** Certainly.

**The Chairman:** Senator Marchand.

**Senator Marchand:** Thank you, Madam Chairman. Mr. Minister, I thank you for your explanations. I will never agree with you. I have a very basic disagreement with you in terms of the fundamentals of the bill and what it does. The only reason the women in question lost their band membership and status in the circumstances is that they were women. The only reason these people have not had band membership and status all along is that they are descendants of Indian women who married non-Indians. The descendants of Indian males who married non-Indians will have band membership without question.

In my view, to give these women and their descendants status would not be imposing anything on those communities. Rather, you would be restoring to them something that they should have had all along. These are not new people. They are the daughters, sisters, cousins, aunts of band members.

I agree with self-government. I am in agreement with the request by the First Nations that they be the ones to define membership. But the battle should not be fought on the backs of these women and their children. That has been my motivation all along. That is where I started from. It is wrong to have fought the battle on the backs of these women and their children. That is the fundamental issue.

*[Traduction]*

Ce ne sont là que quelques exemples. Je me suis efforcé, par ce projet de loi, de démontrer notre volonté de rétablir l'autonomie indienne.

J'ai pris la parole devant de nombreux groupes. Je comprends les motifs qui animent ceux qui sont en faveur de forcer les bandes à accueillir de nouveaux membres. J'ai adopté ce qui me semble être une position de compromis, c'est-à-dire que j'ai au moins accordé aux intéressés le droit d'être inscrits pour ainsi leur permettre de devenir membre d'une bande. C'est le mieux que je pouvais faire dans les circonstances. En procédant autrement j'aurais foulé aux pieds la cause de l'autonomie indienne.

**Le sénateur Watt:** Le fait d'avoir procédé autrement aurait signifié quoi, dites-vous?

**L'honorable M. Crombie:** À mon avis, si j'avais imposé aux bandes d'admettre 50 000 à 60 000 nouveaux membres, je n'aurais d'aucune façon contribué à défendre la juste cause de l'autonomie indienne.

**Le président:** La parole est au sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que M. Crombie a probablement déjà répondu à ma question. Nous semblons tous buter sur la question du financement des causes-types. Juste pour que cela soit clair pour tout le monde, vous êtes d'avis qu'une cause-type de discrimination contre une deuxième ou une troisième génération de descendants de l'une de ces femmes n'est admissible que si elle respecte les critères actuellement en vigueur.

**L'honorable M. Crombie:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur le sénateur Marchand.

**Le sénateur Marchand:** Je vous remercie, madame la présidente. Je vous sais gré de ces explications, monsieur le ministre, mais je ne pourrais jamais me rallier à votre position. Je suis foncièrement en désaccord avec les fondements du projet de loi et avec sa portée. Les intéressées ont perdu leur droit d'appartenance à leur bande pour la simple raison qu'elles étaient des femmes. De même, leurs descendants ont, eux aussi, perdu ce droit parce que leur mère a épousé un non-indien. Pourtant, les descendants des Indiens qui ont épousé des non-indiennes se voient automatiquement reconnaître ce droit.

À mon avis, le fait d'accorder un statut à ces femmes et à leurs descendants n'aurait aucunement pour effet d'imposer quoi que ce soit aux collectivités indiennes. Au contraire, vous ne feriez que rétablir des droits qui n'auraient jamais dû être aliénés. Après tout, ce ne sont pas de nouveaux membres, ce sont des filles, des sœurs, des cousins ou des tantes des membres actuels.

Je suis d'accord avec le principe de l'autonomie. Je conviens avec les Premières nations que c'est à elles que doit revenir la responsabilité de définir les droits d'appartenance. Mais cette lutte ne doit pas se faire sur le dos de ces femmes et de leurs enfants. Cela a toujours été ma conviction profonde. Depuis le début, je ne cesse d'affirmer qu'il est injuste que ces femmes et leurs enfants fassent les frais de cette divergence de vues. Le fond de la question se trouve là.

## [Text]

You have not moved me from that position at all. I appreciate your willingness to fund court cases on this question. Certainly there will be such cases. I myself will be assisting some of these people in getting their cases before the courts. It is something about which I feel very strongly.

The definition of our own membership as First Nations is really quite imperfect as it is in the bill. It is an attempt. I think we could have done a far better job had we left it alone and dealt with it in the context of the Penner Report on Self-Government. That report sets out a lot of excellent directions in terms of self-government. The committee did an excellent job. It was a committee that had native people as *ex officio* members. It was quite unique in its composition.

I will ponder a while longer, along with some of my colleagues, as to what I will do when the bill comes before us in the Senate for final disposition. I want you to understand where I am coming from. I want you to understand, too, that if this bill does pass, it will be regarded by many as a half loaf. It is clearly a half loaf. There will be a lot of women who will not be rejoicing at its passage. I will not be rejoicing at its passage. I think we could have done a far better job.

I have heard those people who say that they do not want these people back in their bands. I can remember Fred Cardinal from Saddle Lake saying that we may have to have COPE decide on some of these things. I cannot really believe that in the final analysis those who are now band members, those who are blood relations of these women and their descendants, could be that cruel.

If your bill finally does pass, I would plead with those people in those various reservation communities to welcome their sisters, and hopefully eventually their descendants back, at least, our first generation descendants back, hopefully with open hearts and open arms, because these are not a bunch of strangers, these are flesh and blood relatives—sisters, cousins, aunts. That is the plea that I will be making.

I guess I have a question, and it is something that will really take some time. It is something that has been evolving, and it will be an ongoing thing. It is related to what is going to happen here with more people. I happen to think that in practical terms there will not be a whole lot of people clambering to get back to the reservations. They are quite well established in their situations now. There is not going to be any great big rush to get back. Perhaps there may be in some areas where they have a lot of money. With some of these oil-rich bands there will be a greater desire and some great rush to get back into band membership and then certain status and so on, but overall there will not be any big rush.

Nevertheless, there is still a great question that we have to address, not only you, Mr. Minister, but we in the Indian community. There is the whole question of Aboriginal rights, especially with respect to land. Coming from the province of British Columbia I say especially land there. Maybe you could give us some comment on how these things stand. There are the

## [Traduction]

Vous ne m'avez aucunement fait changer d'avis. Je reconnais que vous désiriez aider financièrement ceux ou celles qui voudront porter leur cause en justice, car il y en aura certainement. Je compte moi-même les appuyer dans leurs démarches. C'est une cause à laquelle je crois fermement.

La définition de notre droit d'appartenance aux Premières Nations est vraiment très imparfaite dans sa version actuelle. C'est un début, mais je pense que nous aurions pu faire beaucoup mieux en nous inspirant du rapport Penner sur l'autonomie. Ce document renferme un tas d'indications sur les différents aspects de l'autonomie. Ces auteurs ont fait un excellent travail. D'ailleurs, fait assez exceptionnel, le comité en question comptait de autochtones à titre de membres d'office.

À l'instar de certains de mes collègues, je vais y réfléchir à deux fois avant de donner mon assentiment à ce projet de loi lorsqu'il sera déposé au Sénat pour être adopté. Je veux que vous compreniez bien la raison de mes réticences. Selon moi, si ce projet de loi est effectivement adopté, il ne règlera que la moitié des problèmes existants. Pour bien des femmes, ce sera un jour de deuil. Je serai probablement fort déçu moi aussi. Je pense que nous aurions pu en arriver à un projet de loi beaucoup plus satisfaisant.

J'ai entendu certains Indiens dirent qu'ils ne voulaient pas que ces femmes et leurs enfants réintègrent leurs bandes. Je me souviens avoir entendu Fred Cardinal de Saddle Lake affirmer que nous aurions dû consulter le CEDA avant de décider de certaines de ces questions. Je ne peux pas vraiment croire, en dernière analyse, que ceux qui font actuellement partie d'une bande, c'est-à-dire les parents de ces femmes et de leurs descendants, peuvent être aussi cruels.

Si votre projet de loi est finalement adopté, je vais prier les Indiens de ces différentes réserves d'accueillir leurs sœurs et éventuellement leurs descendants d'au moins la première génération, à cœur et à bras ouverts, parce que ceux-ci ne sont pas de purs étrangers, mais bien leurs parents de chair et de sang—c'est-à-dire leurs sœurs, leurs cousins, leur tantes, etc. C'est la prière que je me propose de faire.

J'ai bien sûr une question qui nécessitera considérablement de temps. Elle porte sur les conséquences permanentes de l'application de ce projet de loi, et particulièrement sur la situation des réserves, advenant un afflux de nouveaux venus. Il m'arrive de penser qu'en toute logique, il ne pourra pas y avoir tant de personnes qui voudront réintégrer les réserves. La plupart des intéressés sont actuellement bien établis. Ils ne sont donc pas si pressés de regagner leur bande. Ceux dont la situation financière est plus précaire voudront peut-être rentrer au bercail au plus vite, pour profiter des avantages que peut, par exemple, leur procurer le fait d'appartenir à une bande qui jouit de droits sur l'exploitation des ressources pétrolières; mais dans l'ensemble il n'y aura certainement pas de mouvement de masse.

Quoi qu'il en soit, il reste encore une grave question que non seulement vous, monsieur le ministre, mais nous, de la collectivité indienne, devons prendre en considération. Elle porte sur les droits ancestraux, en particulier sur ceux relatifs à la propriété des terres. Originaires moi-même de la Colombie-Britannique, je sais que le propriété des terres là-bas est une source



[Text]

Northwest Territories settlements and the Yukon settlements. I would have to verify this, but I understand that in Saskatchewan alone one million acres of land have been identified as outstanding under treaty, which should be given back to the people in Saskatchewan. In Alberta there are treaty lands that have been identified, and in Manitoba there are treaty lands that have been identified. There are such cases all over the place. It is a large priority, a big priority.

Maybe you could give us some indication here. I would hope that you would give this all your energy and understanding, recognizing the difficulties with the provincial governments.

I am really upset now with the way things are going in British Columbia. Articles appear in the papers saying: "This is going to cost billions of dollars." That is an absolutely ridiculous way to start. What they are doing is immediately setting up a backlash against Indians. It is easy to set up a backlash against us in our communities. It is not difficult to walk down the street and hear people say, "What the hell do those damn Indians want?" It is easy to experience that. It is easy to set up this kind of a backlash, and that is what is being done with those kinds of comments. I hope you will counter this as our minister. I hope you will counter some of those kinds of arguments. We have had the *Meares Island* case in the courts, and the *Mishga* case and the *Musqueam* case. They are all pluses on our side. However, that process is really very slow. We in the province of British Columbia have had the worst land deal of any Indian people in the country.

I will leave it at that.

**Hon. Mr. Crombie:** Thank you very much, senator. Perhaps I could respond to that very quickly, as best I can. I guess Senator Marchand's views on this matter, and his very honest compassion and feelings about it, are well known. I had to deal with the bill in the best way I thought I could. It could perhaps have been better. I might say that it received over three months an enormous amount of committee work; people were heard, the views of all members of the committee from all political parties were heard. There was Keith Penner, for example, the Liberal critic, the kind of Babe Ruth of Indian self-government. He understood it. I think if you read his remarks in the House you will find that he understands, if I can steal a line from another parliamentarian, that you should not stand in the way of the good because you cannot find the perfect. That was a former Prime Minister, I think. At any rate, it is the best that I think we can do.

**Senator Marchand:** Another famous line is, "You had a choice, sir."

[Traduction]

de litiges. Pouvez-vous nous donner certaines précisions à ce sujet. Il y a les réserves des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Je dois encore vérifier ce renseignement, mais je crois savoir qu'en Saskatchewan seulement, il y a un million d'acres de terres qui, en vertu du traité signé, doivent être restituées à la population indienne de la Saskatchewan. En Alberta et au Manitoba c'est le même problème. En raison de son ampleur, cette question mérite sans contredit la priorité.

Peut-être pourriez-vous nous donner ici certaines précisions. J'espère que vous ferez preuve de toute la bonne volonté dont vous êtes capable pour reconnaître les difficultés auxquelles se heurtent les gouvernements provinciaux.

Je suis vraiment déçu de la façon dont la situation se présente en Colombie-Britannique. Des articles parus dans les journaux affirment qu'il en coûtera des milliards de dollars. C'est faire preuve d'un manque flagrant de bonne volonté que d'aborder la question de cette façon. Cela a pour effet d'établir immédiatement un préjugé défavorable à l'égard des Indiens. C'est trop facile. Il n'est pas rare de circuler dans les rues et d'entendre quelqu'un dire: «Que diable veulent-ils, ces foutus Indiens?» C'est le genre de commentaires qui risque de tourner en notre défaveur. J'espère qu'à titre de ministre des Affaires indiennes, vous allez prendre des mesures pour contrer cette tendance. Vous avez d'ailleurs pour ce faire, certains arguments de taille, comme l'affaire de l'île Meares actuellement devant les tribunaux ainsi que les affaires Mishga et Musqueam. Ce sont tous là des exemples qui jouent en notre faveur. La situation évolue toutefois très lentement. La population indienne de la Colombie-Britannique est vraiment la plus défavorisée du pays au point de vue des concessions territoriales.

Je vais m'en tenir là pour le moment.

**L'honorable M. Crombie:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le sénateur. Je vais tenter de répondre brièvement et du mieux que je peux aux questions que vous avez soulevées. Je ne doute pas que le point de vue du sénateur Marchand sur cette question ainsi que la compassion et les sentiments qui l'animent au sujet de la population autochtone sont bien connus de tous. Pour ma part, j'estime que le projet de loi actuel est le fruit d'un effort honnête. Je ne doute pas qu'il y aurait encore moyen de l'améliorer. Je dois d'ailleurs dire qu'il a fait l'objet au cours des trois derniers mois d'une quantité énorme de discussions au sein du comité; il y a eu des témoignages de certaines personnes et les membres du Comité ont exprimé leur point de vue, quelle que soit leur allégeance politique. Parmi eux se trouvait notamment le porte-parole libéral, Keith Penner, qui s'est toujours fait le champion défenseur de l'autonomie politique indienne. Je crois que lui-même a compris. Si vous vous reportez aux interventions qu'il a faites devant la Chambre, vous allez constater qu'il est conscient, si je peux me permettre d'emprunter les paroles d'une autre parlementaire—un ancien premier ministre, je crois—qu'il ne faut pas s'opposer à ce qui est satisfaisant simplement parce qu'on ne peut trouver la perfection. En toute honnêteté j'estime avoir fait du mieux que j'ai pu.

**Le sénateur Marchand:** Une autre citation célèbre dit aussi que: «Vous aviez le choix, monsieur».



[Text]

**Hon. Mr. Crombie:** That is true. I said, "Okay."

With respect to what you do with descendants, I think ultimately there is nothing in this legislation that bars people from joining communities. In fact, the bill encourages people to join communities. What it does not do, except for the women who are stripped of their rights, is force them on communities. It seems to me that for the first time they now have an opportunity to join the community, which they did not have in the past. That, at least, is an advance. The women who lost their rights get both that opportunity and the right to return.

As I am sure honourable senators are aware, it would take an enormous amount of time to deal with the question of Aboriginal rights. It is a question that most people in this country know nothing about, let alone where they stand. I deal with it all the time. Last night I met with people from British Columbia regarding two major claims. We have six major comprehensive claims. We are reviewing those comprehensive claims over the next six months, after consultation with all the claimant groups. We have literally hundreds of specific claims.

You asked me particularly about the Northwest Territories. The major claims in the Northwest Territories, the TFN claim and the Dene-Métis claim, are still under negotiation. I am meeting with the Dene chiefs with respect to the claim on July 15. I met with the new Yukon government and the Council for Yukon Indians with respect to their claim. We have established 16 points in order to move on negotiations between the new territorial government in the Yukon and the Council of Yukon Indians.

With respect to treaties and treaty land entitlement, there are many specific claims. There is the Lucky Man Band in Saskatchewan, which is one we dealt with the other day. There was enormous promise made and very little delivery over the years, and there has to be a proper way in which we approach it.

The question of Aboriginal rights is one which is shrouded in legal difficulties. It is clear to me after one year at it that the basic way in which we have dealt with land claims in relation to Aboriginal rights has been that we required the extinguishment of Aboriginal title in order to make the land claim. I think it is fair for me to say, if anyone wants to look at the record of land claims in the last ten years, that is no longer a possibility. The Aboriginal people are unwilling to pay that price, so we have to find a new way in which to deal with the land claims. It is a very complicated matter, but that is why there is the review which is taking place in the consultation discussion with all six claimant groups on the comprehensive claims, and we hope to find an answer over the next six months on how best to proceed.

[Traduction]

**L'honorable M. Crombie:** C'est juste et je répondrai: «J'en conviens».

En ce qui a trait aux descendants, je pense qu'il n'y a finalement rien dans ce projet de loi qui les empêche de rejoindre leurs collectivités. Au contraire, le projet de loi les incite à le faire. Il omet cependant de prévoir une disposition pour obliger les collectivités à réintégrer les nouveaux membres, sauf dans le cas des femmes qui ont été dépouillées de leurs droits. Il me semble que, pour la première fois, ces personnes ont l'occasion de regagner leurs réserves, ce qu'ils ne pouvaient faire par le passé. Cela constitue, en mon sens, une amélioration. Les femmes qui ont été dépossédées de leurs droits ont non seulement l'occasion de rentrer au bercail mais elles ont aussi le droit de le faire.

Vous savez comme moi, honorables sénateurs, qu'il faudra énormément de temps pour régler la question des droits ancestraux. C'est un sujet sur lequel la plupart des citoyens de ce pays ignorent tout. J'y suis moi-même confronté en permanence. Hier soir, j'ai rencontré des représentants de la Colombie-Britannique au sujet de deux revendications importantes. Nous avons actuellement six autres cas semblables à régler. Nous allons examiner ces revendications au cours des six prochains mois, après consultation avec chacun des groupes intéressés. Nous devons aussi nous prononcer sur des centaines de revendications précises.

Vous avez soulevé particulièrement le cas des Territoires du Nord-Ouest. Je vous dirai qu'actuellement, les deux principales revendications sont celles de la FTN et des Dene-Métis, qui font toujours l'objet de négociations. Je dois rencontrer les chefs Dene à ce sujet le 15 juillet prochain. J'ai rencontré le nouveau gouvernement du Yukon et le Conseil des Indiens du Yukon pour discuter de leur revendication. Nous nous sommes entendus sur seize points préalables à l'amorce de négociations entre le nouveau gouvernement territorial du Yukon et le Conseil des Indiens du Yukon.

En ce qui a trait aux traités et aux droits territoriaux dévolus en vertu des traités, de nombreuses revendications précises ont aussi été présentées. Il y a notamment celles de la bande Lucky Man en Saskatchewan dont nous avons discuté l'autre jour. Malgré les résultats encourageants du début, très peu de progrès ont été enregistrés au cours des dernières années. Nous en sommes encore à trouver la bonne façon d'aborder ce problème.

La question des droits ancestraux en est une qui comporte énormément de difficultés d'ordre juridique. Il est clair pour moi après un an, que la façon dont nous avons concilié jusqu'ici les revendications territoriales et les droits ancestraux a consisté à supprimer le titre ancestral afin de permettre la revendication territoriale. Je dois dire que le résultat des revendications territoriales présentées au cours des dix dernières années montre que les possibilités d'obtenir gain de cause sont devenues à peu près nulles. La population autochtone n'est pas prête à payer ce prix, nous devons donc trouver une nouvelle façon d'aborder les revendications territoriales. C'est une question fort complexe, et c'est pourquoi nous tenons actuellement des consultations avec chacun des six groupes intéressés afin de

[Text]

**Senator Watt:** As someone who spent a number of years dealing with the government and dealing with Aboriginal peoples before coming to the Senate, looking at Bill C-31 makes me wonder to a certain extent whether an area that should be covered in the legislation is covered sufficiently. I appreciate the fact that you, as the minister responsible for this bill, have moved towards recognizing the fact that the community should have control and take responsibility in their own hands, and move towards solving their own problems. I see the importance of that. We are into an area of delegating responsibility and, even more than that, delegating power down to the band council to determine, for example, whether certain generations should be eligible to be band members. It seems to me you must recognize that there will be a lot of litigation on account of those who have been locked out and who think they should have been included.

I feel one important aspect is missing from this bill, and that is a bailing mechanism. I do appreciate the fact that you mentioned money being put aside to assist people in litigation. However, in order to cut down possible future expense for the Government of Canada, would it not be more appropriate to further recognize community control? For example, elders in the community have, from time to time, been used as a clearing house, and they act as a mechanism to resolve disputes. Would it not be possible to go a step further and recognize that a bailing mechanism should be included in the legislation? That is absent from the bill. You say the band will have control and their opinion will be a deciding factor in terms of band membership.

I lived through the so-called modern agreement which is covered by various pieces of legislation and also by the legislation which resulted from Bill C-9. In the past we have taken it for granted that certain things will happen and there will be no problem, but I would point out that when something is absent from a bill it can cause many problems. If the community failed to exercise the powers being given to it, you have made a provision to make the decision on behalf of the band council. Are you, in a sense, moving towards allowing the community level to believe that they do have this power, but, in a sense, they really do not have this power, because nothing is mentioned in the legislation with regard to a bailing mechanism.

**Hon. Mr. Crombie:** First, this matter did undergo lengthy discussion at the committee. It was decided to leave this the way it is in the bill. The reason is that, in the adoption of membership rules, many Indian communities will simply adopt the appellant system using the elders, or whatever other traditional or non-traditional way is appropriate to them. In short, the appeal system is allowed under the bill, but what we do not do is impose one on the bands. The bands can have one. Indeed, about 200 Indian communities have already adopted membership codes, many of which include appeal systems using the elders. This bill does not stop that. In fact, we hope that Indian

[Traduction]

trouver, au cours des six prochains mois, quelle serait la meilleure démarche à adopter.

**Le sénateur Watt:** Mon expérience du gouvernement et des affaires autochtones, avant d'être nommé au Sénat, me pousse à me demander si le projet de loi C-31 aborde bien tous les aspects qu'il doit aborder. Je suis heureux qu'à titre de ministre responsable de ce projet de loi, vous reconnaissez à la collectivité indienne le droit de contrôler sa propre existence et de régler ses problèmes. Je suis tout à fait en faveur de cette orientation. Il importe de déléguer des pouvoirs et même plus que cela, de confier au conseil de bande le soin de déterminer, par exemple, si certaines générations sont ou non admissibles à devenir des membres à part entière. Il me semble toutefois que vous devez être conscient que cette décision entraînera beaucoup de contestations de la part de ceux qui s'estimeront lésés de n'avoir pu réintégrer leurs bandes.

J'estime que ce projet de loi est déficient au sens où il ne prévoit aucun mécanisme d'appel. Vous avez mentionné qu'une aide financière était prévue à l'intention de ceux qui voudront avoir recours aux tribunaux pour obtenir justice. Mais pour réduire le plus possible les dépenses du gouvernement du Canada, n'aurait-il pas mieux valu élargir encore un peu plus les pouvoirs reconnus à la collectivité indienne et permettre, par exemple, que les aînés soient consultés à l'occasion pour régler certains litiges. N'aurait-il pas été possible d'aller encore plus loin et de prévoir un mécanisme d'appel dans le projet de loi? Cet aspect a été complètement oublié. Vous vous contentez de dire que la bande va exercer un contrôle et que son opinion va être un facteur déterminant dans l'établissement du droit d'appartenance.

J'ai suivi les événements dont résulte l'entente contemporaine qui est régie par différentes lois et par la loi qui découle de l'adoption du projet de loi C-9. Par le passé, nous avons toujours tenu pour acquis que la situation allait évoluer de façon à nous éviter des problèmes, mais je dois dire que, dans les faits, lorsqu'une disposition n'est pas prévue expressément dans un projet de loi, cela entraîne inévitablement des difficultés. Si la collectivité indienne n'exerce pas les pouvoirs qui lui sont dévolus, il importe de prévoir une définition qui permette de prendre une décision au nom du conseil de bande. Pouvons-nous, en un sens, laisser à la collectivité l'impression qu'elle détient ces pouvoirs, alors qu'en réalité elle ne les a pas parce que rien n'est prévu dans la loi au sujet d'un éventuel mécanisme d'appel.

**L'honorable M. Crombie:** D'abord, cette question a fait l'objet de longues discussions en comité. Il a finalement été convenu de laisser telles quelles les dispositions du projet de loi, pour la bonne raison qu'au moment de l'adoption des règles d'appartenance, un grand nombre de collectivités indiennes prévoient déjà la constitution d'un conseil d'aînés ou le recours à d'autres moyens traditionnels ou non pour trancher les cas litigieux. En somme, il existe bel et bien un système d'appel aux termes du projet de loi actuel, sauf que celui-ci n'est pas imposé aux bandes. Elles ont le choix. En fait, environ 200 collectivités indiennes ont déjà adopté des règles d'appartenance



*[Text]*

communities will do so. This bill does not impose an appeal system, but it allows for it through the membership codes that they are adopting. Any Indian community has the right to have an appeal system, as they have always had.

Secondly, no appeal system that we would put in this bill would take away the right to go to court. No matter what kind of system you had, you would still be able to go to court. It seemed to the committee that we would preserve the community's right to establish an appeal procedure, and they are not stopped from doing so in the bill. We also want to preserve the rights of individuals to go to court. Have I understood your question correctly?

**Senator Watt:** In some ways, you have answered my concerns. You do recognize the fact that you could put such a mechanism in place, but, if you do not recognize it in law, anyone can challenge that. Who are the elders if they are not recognized in terms of law? As far as I am concerned, this is meaningless. Why should we not include them in the legislation so that they do have legal validity?

**Hon. Mr. Crombie:** Mr. Lahey has just pointed to subclause 10(2) which states:

A band may, pursuant to the consent of a majority of the electors of the band . . .

(b) provide for a mechanism for reviewing decisions on membership.

If you are saying that we should invest with the elders or invest with any other appeal system the same power as a court of law, that may well be the way we will ultimately go, but that is "bigger game," if I can describe it that way.

There is in the United States some experience, particularly with the Navaho in the southeast. They have Indian courts, but we do not have them here.

It may well be we are going to go that route, but I do not know that. That is a question that has been raised as a policy matter. I do not know what we will do with it, but I do not want to raise that question within this bill.

**Senator Watt:** Why do you not want to raise it?

**Hon. Mr. Crombie:** Because I will not now be dealing with the question of discrimination in the Indian Act; I will now be dealing with a much broader matter which is beyond the scope of the bill.

**Senator Watt:** But you have made an attempt to move towards that.

**Hon. Mr. Crombie:** We may well have, because we are recognizing the traditional rights of Indian people to establish their own membership and appeal systems. That may move us in the direction of recognizing them as a court. However, I

*[Traduction]*

qui, pour la plupart, prévoient un mécanisme d'appel dont la responsabilité est confiée aux aînés. Le projet de loi ne s'oppose nullement à ce genre d'arrangement et en encourage au contraire l'application. Il ne prévoit pas de mécanisme d'appel comme tel, mais en permet la création par la voie des règles d'appartenance. Toute collectivité indienne a le droit de continuer à avoir recours à son propre mécanisme d'appel.

Ensuite, aucun mécanisme d'appel, dont la création aurait été expressément prévue dans ce projet de loi, n'aurait pu supprimer le droit de s'adresser aux tribunaux. Quel que soit le genre de système mis en place, le recours en justice est toujours possible. Le comité a jugé qu'il valait mieux protéger le droit des collectivités d'établir leur propre mécanisme d'appel, plutôt que de leur nier ce droit en prévoyant une disposition particulière à cette fin dans le projet de loi. Nous avons aussi voulu, de cette façon, conserver aux particuliers le droit de recourir aux tribunaux pour obtenir justice. Ai-je bien compris votre question?

**Le sénateur Watt:** Vous avez en partie répondu à mes interrogations. Vous devez quand même reconnaître que si vous créez un mécanisme sans le prévoir expressément dans la loi, n'importe qui pourra en contester la validité. Que vaut le jugement des aînés s'il n'est pas reconnu expressément dans la loi? A mon avis, cela n'a pas de sens. Pourquoi ne pas prévoir une disposition spéciale dans la loi pour leur donner une autorité légitime?

**L'honorable M. Crombie:** Monsieur Lahey a justement insisté sur le paragraphe 10(2) dont le libellé est le suivant:

La bande peut, avec l'autorisation de ses électeurs . . .

(b) prévoir une procédure de révision des décisions portant sur l'appartenance à ses effectifs.

Lorsque vous dites que nous devrions conférer aux aînés, ou à n'importe quel autre organisme d'appel, les mêmes pouvoirs que ceux dont jouissent les tribunaux—ce qui pourrait très bien arriver en fin de compte—vous nous placez dans l'obligation de «miser davantage», si je peux m'exprimer ainsi.

Il existe, aux États-Unis, certains exemples du genre, en particulier à Navaho dans le sud-est, où l'on trouve des tribunaux indiens dont nous n'avons pas encore la réplique ici.

Peut-être allons nous éventuellement en arriver là, mais je ne peut l'affirmer avec certitude. C'est une question qui a déjà été soulevée. J'ignore ce qui sera décidé, mais je ne veux rien précipiter pour le moment.

**Le sénateur Watt:** Pourquoi ne voulez-vous rien précipiter?

**L'honorable M. Crombie:** Parce que ce qui m'intéresse actuellement c'est de supprimer de la Loi sur les Indiens les dispositions discriminatoires et non d'aborder une question dont la portée dépasse celle du projet de loi lui-même.

**Le sénateur Watt:** Mais vous semblez déjà vous orienter dans cette direction.

**L'honorable M. Crombie:** Bien sûr, puisque nous reconnaissons au peuple indien son droit inaliénable d'établir ses règles d'appartenance et ses propres mécanismes d'appel. Cela peut très bien nous amener un jour à reconnaître la légitimité de ses



[Text]

have to have extensive discussions with a number of people, other ministers, the public and the Indian people, before I would take off that chunk.

This is a bill which deals with discrimination in the Indian Act primarily with respect to section 12(1)(b). To go into whether or not we should build into the Canadian judicial system an Aboriginal court, as they have in some areas in the United States, is an important question, but I think it is one that is beyond the scope of the bill. I do not deny the importance of what you are saying, but this is like saying, "It is a great little submarine. Would it mind swallowing this aircraft carrier?" I just want to get the submarine through.

**The Chairman:** Perhaps you would clarify for us, Mr. Minister, whether, in setting up this partial self-government by the bands and providing in Bill C-31 that bands be allowed to set their own by-laws which will be approved by the minister in due course regarding membership, that is the extent of the powers band councils may have? Is there something in this respect in the present act? You are talking about an appeal mechanism. I was thinking of matters that may have something to do with, for example, the allocation of a house. Is that covered in the present act?

**Hon. Mr. Crombie:** This bill does not affect current policy with respect to housing or any of those matters.

With respect to the comment you made about the membership codes, it is not a question of any approval being required for those codes. I think that should be clear. I am referring to subclause 10(1) which states:

A band may assume control of its own membership—

That is why we have been able to say that for the first time in Canadian law we recognize the right of Indian communities to determine their own membership. It does not have to be approved by the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

**The Chairman:** They simply have to give notice under subclause 10(8).

**Hon. Mr. Crombie:** That is a notice to their own members.

**The Chairman:** Notice is given to the minister under subclause 10(6)?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes.

**Senator Lewis:** Subclause 10(7) states:

—if the conditions set out in subsection (1) have been complied with—

That would seem to indicate that, if you were not satisfied with the rules, you have some recourse.

**Hon. Mr. Crombie:** No, that means, if you were not satisfied with the process by which the rules were established. That was put in actually because there were a number of communities that said "hold it". You would be surprised to learn that

[Traduction]

tribunaux, mais je préfère, avant de m'engager plus avant, tenir de plus amples consultations avec les autres ministres, le public et les intéressés eux-mêmes.

Le projet de loi C-31 porte essentiellement sur les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens, en particulier en ce qui a trait à l'alinéa 12(1)b). La question de savoir s'il convient ou non d'instituer des tribunaux autochtones à l'intérieur du système judiciaire canadien, comme cela se fait dans certaines régions des États-Unis, est, selon moi, étrangère à la portée de ce projet de loi. Je ne nie pas l'importance de cette question, mais le fait de l'aborder maintenant reviendrait à faire avaler un bœuf par une grenouille alors qu'il est tellement plus simple de procéder par étapes.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, si les pouvoirs dont jouiront les conseils des bandes se limiteront à cette autonomie partielle qui leur est reconnue et à la possibilité, en vertu du projet de loi C-31, d'établir leurs propres arrêtés administratifs, sous réserve de l'approbation du ministre? La loi actuelle comporte-t-elle une disposition à ce sujet? Vous parlez d'un mécanisme d'appel. Pour ma part, je songe plutôt à des questions plus ou moins connexes, par exemple l'attribution d'un logement. Est-ce que cet aspect est abordé dans la loi actuelle?

**L'honorable M. Crombie:** Le projet de loi ne touche aucunement la politique actuelle concernant le logement ou les autres questions connexes.

En ce qui a trait à votre remarque au sujet des codes d'appartenance, il n'est aucunement question de les soumettre à l'approbation du ministre. Le paragraphe 10(1) ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet, comme en témoigne son libellé:

La bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs...

C'est pourquoi nous pouvons dire que, pour la première fois, une loi canadienne reconnaît aux collectivités indiennes le droit de déterminer elles-mêmes leurs règles d'appartenance. Celles-ci n'ont pas à être approuvées par le ministre des Affaires indiennes et du Nord.

**Le président:** Elles doivent simplement être communiquées au ministre en vertu du paragraphe 10(8).

**L'honorable M. Crombie:** Cet avis est surtout destiné aux membres.

**Le président:** Ne faut-il pas que le ministre soit avisé en vertu du paragraphe 10(6)?

**L'honorable M. Crombie:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Le paragraphe 10(7) stipule:

—s'il constate que les conditions prévues au paragraphe (1) sont remplies—

Cette disposition laisse entendre que, si vous n'êtes pas satisfait des règles en question, vous pouvez refuser de les approuver.

**L'honorable M. Crombie:** Non, cela veut simplement dire que j'ai un certain droit de regard sur le mécanisme d'établissement de ces règles. Cette précision a été apportée en fait parce qu'un grand nombre de collectivités se sont enterposées.

[Text]

Indian people are very much like non-Indian people. They have good ones and bad ones just like Liberals, Conservatives and New Democrats; a mixed lot. They said what would happen if from time to time the odd band council would go off on a frolic of its own and not give notice. There are certain political parties of my acquaintance who might hold their annual riding meetings on a Sunday morning at Christmas time just to ensure that the membership would not be overflowing. It was really to protect against that kind of thing, so the clause itself only deals with the process. The content of the rules are not subject to the approval of the Minister of Indian Affairs. The minister just has to be satisfied that proper notice was given for the process of establishing it.

**Senator Watt:** Does that mean if they fail to live up to your expectation in terms of coming up with the rules that you could turn around and establish the rules?

**Hon. Mr. Crombie:** No.

**Senator Watt:** Does it mean the opposite?

**Hon. Mr. Crombie:** The only thing that the bill does with respect to the establishment of membership codes, and that includes the appeal system, is to ensure that a process occurred by which the people who were eligible to vote on it were told it was going to happen. There has to be a notice given. That is all I can satisfy myself on. They can have whatever rules they want but the content is not subject to approval of the minister. If they choose not to have any after two years, then they get the membership code that exists in the Indian Act. So they have two years to establish their own code. If they do not do that, then they get the membership code as defined in the Indian Act under section 11.2.

**Senator Lewis:** Actually under clause 10, subclause 2, they may have a review mechanism but they do not have to.

**Hon. Mr. Crombie:** There have been so many that have already done so. We will just accept those.

**Senator Lewis:** That is left to the band itself?

**Hon. Mr. Crombie:** Absolutely.

**Senator Watt:** Mr. Minister, realizing this document that is in front of us today is important to the people at the receiving end and the ones who are going into the communities, certain aspects of the bill are pretty hard to understand due to illegalities and so forth. Looking at it strictly from a practical standpoint—putting aside the legal arguments—what is this bill going to do for the people at the community level? I feel strongly that people have to be given time. I realize that you want to get this bill passed as quickly as possible. That is your responsibility as a minister, and we realize that, but as senators we have a different point of view. If we approve a bill that is not clearly understood by the Indian people, it might generate more hardship. I think we agree wholeheartedly on that. We have to be more concerned about practicalities. This bill is going to disturb people on both sides, the ones going in and the ones who are receiving them. How can we ensure that those people going into those communities are going to be treated

[Traduction]

Vous seriez étonné de constater à quel point les Indiens ressemblent aux non-Indiens. Il y en a des bons et des méchants, tout comme il y a de bons et de mauvais libéraux, conservateurs et néo-démocrates; il y a de tout. Ils ont dit que cela se produirait si parfois le Conseil de bande décidait de faire une espièglerie et de ne pas donner d'avis. Il y a certains partis politiques que je connais qui préféreraient tenir leur réunion annuelle d'investiture un dimanche matin dans le temps de Noël, uniquement pour être sûr de ne pas avoir trop de participants. C'était réellement pour se protéger contre ce genre de chose, de sorte que l'article lui-même ne traite que du processus. Le contenu des règles n'est pas soumis à l'approbation du ministre des Affaires indiennes. Le ministre n'a qu'à vérifier si l'avis approprié a été donné avant de commencer à les établir.

**Le sénateur Watt:** Faut-il en déduire que s'ils ne répondent pas à vos attentes pour ce qui est de se conformer aux règles, vous pourriez changer votre fusil d'épaule et établir les règles?

**L'honorable M. Crombie:** Non.

**Le sénateur Watt:** Est-ce le contraire?

**L'honorable M. Crombie:** Tout ce que fait le projet de loi au sujet de l'établissement des règles d'appartenance, et ceci inclut le système d'appel, est d'assurer qu'un processus permette aux personnes qui sont habilitées à voter sur cette question d'être averties. Il faut qu'un avis ait été donné. C'est de cela que je dois être convaincu. Ils peuvent avoir toutes les règles qu'ils veulent, leur contenu n'est pas assujéti à l'approbation du ministre. S'ils choisissent de n'en pas avoir après deux ans, ils sont alors assujéti aux règles d'appartenance prévues dans la Loi sur les Indiens. Ils ont donc deux ans pour édicter leurs propres règles. S'ils ne le font pas, ils sont assujéti aux dispositions de l'article 11.2 de la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Lewis:** En fait, en vertu du paragraphe 2 de l'article 10, ils peuvent avoir un mécanisme de révision mais ce n'est pas une nécessité.

**L'honorable M. Crombie:** Il y en a un grand nombre qui l'ont déjà fait. Nous accepterons simplement ceux-ci.

**Le sénateur Lewis:** C'est une question que la bande doit régler elle-même?

**L'honorable M. Crombie:** Absolument.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le ministre, compte tenu du fait que ce document qui nous a été présenté aujourd'hui est important pour la population dont il est question et pour ceux qui forment des collectivités, certains aspects du projet de loi sont assez difficiles à comprendre à cause des illégalités, etc. Si on le considère d'un point de vue strictement pratique—en laissant de côté les arguments juridiques—que fera ce projet de loi pour les personnes qui vivent en communauté? J'estime ces gens doivent avoir le temps voulu pour réagir. Or je constate que vous voulez faire adopter ce projet de loi le plus rapidement possible. C'est votre responsabilité à titre de ministre, et nous le comprenons, mais en qualité de sénateurs, nous avons un point de vue différent. Si nous approuvons un projet de loi qui n'est pas clairement compris par la population indienne, il pourrait engendrer plus de difficultés. Je pense que nous en convenons tous. Nous devons nous intéresser davantage aux points pratiques. Ce projet de loi va perturber les gens des



[Text]

fairly? We have no guarantee of that. In the future if there is an influx of people, there will be quite a disturbance in the community because some of those people will have developed a different culture. They have been off the reserve for many years, and going back into the community will create a problem. I have lived through that because I am from a similar type of communities. I am not an Indian but an Inuit and I can appreciate the impact it will have on people who have been away from their community for many years. Even ten years could make a tremendous amount of difference.

I should like to get independent legal advice in terms of what the bill means and try to transmit it to practicalities as much as possible. Perhaps this is not the way to go about it but that is my personal feeling. If I were in their place I would want to know what the implications of this bill will be. I think we really need some time to allow people to have a clear understanding of what this bill is all about and what implications may be attached to it.

**Hon. Mr. Crombie:** Assuming that we are talking about the difficulties of that will be experienced by those going back into the community and by those already there, the bill, of course, contemplates a two-year implementation period. There is a two-year implementation period for the development of the code. It is not as though it is automatically going to be happening in July. Therefore, the communities themselves have two years to develop the code. If they have not done so they have those two years to do so or they can choose not to do so. It is their choice.

Secondly, with respect to those applying and to those communities receiving people, we need to, as I indicated earlier, have a communication program whereby it will be written in layman's language so that people will understand and have access to the information through telephones, letters and personal contact. They will have a communications system that will allow them to understand what the bill means to them either as a community or as a person.

For those for whom the bill is unacceptable either because it restores status in band membership to people or because it does not do enough of it, I do not know that time is going to change those views. Where we need the time is, in fact, in the exchange of information about what the bill actually means. That is why the two-year implementation period is there and the communications system which I outlined.

**Senator Watt:** In order to enhance the possibility that both sides will co-operate and live together peacefully, is it possible to put in a clause to the effect that amendments can be made within the two-year implementation period?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes. The obligation within this bill and therefore by law is that the Minister of Indian Affairs and Northern Development must lay before Parliament a report on

[Traduction]

deux côtés, ceux qui veulent être réintégrés et ceux qui les recevront. Comment pouvons-nous assurer que ceux qui vont s'intégrer à ces collectivités vont être traités en toute justice? Nous n'avons aucune garantie. S'il y a finalement une arrivée massive de personnes, la collectivité s'en trouvera grandement perturbée parce que certaines de ces personnes auront acquis une culture différente. Elles ont été en dehors des réserves pendant un grand nombre d'années et, en revenant, elles créeront un problème. Je l'ai vécu moi-même parce que je viens d'une collectivité similaire. Je ne suis pas Indien mais Inuit, et je puis comprendre l'incidence que ce projet de loi aura sur les personnes qui sont restées éloignées de la collectivité pendant un grand nombre d'années. Même dix ans pourraient faire une énorme différence.

J'aimerais obtenir un avis juridique distinct sur la signification du projet de loi et essayer d'entrer dans les points pratiques le plus possible. Ce n'est peut-être pas la bonne façon de procéder, mais elle correspond du moins à mon impression personnelle. Si j'étais à leur place, je voudrais connaître les implications de ce projet de loi. Je pense qu'il nous faut vraiment quelque temps pour permettre à ces gens d'avoir une compréhension claire de ce que signifie ce projet de loi et de ce que peuvent être ces répercussions.

**L'honorable M. Crombie:** Si nous parlons des difficultés que connaîtront ceux qui seront réintégrés dans la communauté et ceux qui y sont déjà, le projet de loi, bien sûr, envisage une période de mise en œuvre de deux ans. Il prévoit une période de mise en œuvre de deux ans pour l'élaboration du code. Ce n'est pas comme s'il était automatiquement adopté en juillet. Par conséquent, les communautés elles-mêmes ont deux ans pour élaborer les règles. Si elles ne l'ont pas déjà fait, elles ont deux pour le faire ou elles peuvent choisir de s'en abstenir. C'est leur choix.

Deuxièmement, en ce qui a trait à ceux qui font des demandes et aux collectivités qui reçoivent des Indiens, nous devons, comme je l'ai indiqué plus tôt, avoir un programme de communication rédigé en langue ordinaire de sorte que tous pourront le comprendre et auront accès à l'information par téléphone, lettres et contacts personnels. Il aura un système de communication qui leur permettra de comprendre ce que le projet de loi signifie pour eux, sur les plans communautaire ou personnel.

Quant à ceux qui jugent le projet de loi inacceptable, soit parce qu'il rend les droits d'appartenance à la bande à certaines personnes, soit parce qu'il ne va pas assez loin dans ce sens, je ne sais pas si le temps réussira à les faire changer d'avis. Il nous faut du temps en fait pour permettre l'échange d'information sur ce que le projet de loi signifie réellement. C'est pourquoi la période de mise en œuvre de deux ans existe ainsi que le système de communication que j'ai souligné.

**Le sénateur Watt:** Pour mieux permettre aux deux côtés de coopérer et de coexister en paix, est-il possible d'insérer un article selon lequel des modifications pourraient être apportées au cours des deux années de mise en œuvre?

**L'honorable M. Crombie:** Oui. Il est prévu dans le projet de loi et par conséquent dans la loi que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dépose devant le Parlement un



## [Text]

the implementation of the legislation. The purpose of that report is to make sure that the government has carried out its obligations with regard to the impact of the bill. Since the legislation will go before the requisite committees of both houses, the government and, indeed, anyone else can begin the process to make changes to the legislation. In short, we do not even have to wait for the government to decide. Two years after Royal Assent, the report must be before the House of Commons and the Senate. Consequently, any changes which are required, either in terms of the bill itself or in terms of its implementation, can be dealt with at that time to rectify the mistakes or difficulties.

This procedure was suggested by the committee. I had said, "trust me", and they said "no, you have to come back." That is why they have put it in the bill. I think it covers the situation you describe.

**Senator Watt:** I am not sure that it is explicit in the bill.

**Hon. Mr. Crombie:** I am talking about clause 22.

**The Chairman:** At this point I would like to adjourn the meeting until 4.30 this afternoon when the minister will be appearing again.

The committee adjourned.

The committee resumed at 4.30 p.m.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** We are resuming our meeting with the minister with regard to our consideration of Bill C-31, to amend the Indian Act. I believe Senator Fairbairn has a couple of questions to ask of the minister.

**Senator Fairbairn:** Thank you, Madam Chairperson. I have just a couple of questions for Mr. Crombie. One of them is a technical matter and deals with subsection 64.1(3) of the act concerning interest payments. It is mentioned that cabinet may make regulations. Can you tell us whether these have yet been drafted, and, if so, would it be possible for the committee to have them now or as soon as they are ready?

**Hon. David Crombie, Minister of Indian Affairs and Northern Development:** They are not drafted. Subsection 64.1(3) is the only one which requires regulations and deals with interest rates. The thinking of the committee was that the interest rate should be simple, rather than compounded, and that we should use the federal government long-term borrowing rate. We have not completed that regulation, but I would be pleased to have it delivered to the committee as soon as that is done.

**Senator Fairbairn:** I have one question flowing out of discussions this morning concerning your communications program to bring the bill to the Indian community. You have, to a degree, over the months, personalized this bill yourself, and I am wondering whether or not in the process of this communications policy you will be going across the country to the Indian community and meeting with them again personally after this bill is passed.

## [Traduction]

rapport sur l'application de la loi. Le but de ce rapport est de veiller à ce que le gouvernement respecte ses obligations quant à l'incidence du projet de loi. Puisque le projet de loi sera déposé devant les comités voulus des deux Chambres, le gouvernement et, en fait, n'importe qui peut entamer le processus de modifier la loi. Bref, nous n'avons même pas à attendre la décision du gouvernement. Deux ans après la sanction royale, le rapport doit être déposé devant la Chambre des communes et le Sénat. Par conséquent, tout changement qui est requis, soit dans le projet de loi lui-même, soit au sujet de son application, peut être traité à ce moment-là de façon à ce que l'on puisse corriger les erreurs ou aplanir les difficultés.

Cette procédure a été conseillée par le Comité. J'ai dit: «Ayez confiance en moi», et ils ont répondu: «Non, vous devez revenir.» C'est pourquoi ils ont inséré cette disposition dans le projet de loi. Je pense qu'elle couvre la situation que vous décrivez.

**Le sénateur Watt:** Je ne suis pas certain que ce soit explicite dans le projet de loi.

**L'honorable M. Crombie:** Je parle de l'article 22.

**Le président:** J'aimerais maintenant lever la séance jusqu'à 16 h 30, heure à laquelle le ministre comparaitra à nouveau.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 16 h 30.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous reprenons notre réunion avec le ministre dans le cadre de notre étude de loi C-31, loi modifiant la Loi sur les Indiens. Je crois que le sénateur Fairbairn a une ou deux questions à poser au ministre.

**Le sénateur Fairbairn:** Merci, madame le président. Je n'ai qu'une ou deux questions à poser à M. Crombie. L'une d'elle est d'ordre technique et traite du paragraphe 64.1(3) de la loi concernant les paiements d'intérêt. Il y est mentionné que le cabinet peut édicter des règlements. Pourriez-vous nous dire si ces derniers ont déjà été rédigés, et, dans l'affirmative, serait-il possible que le Comité les ait maintenant ou le plus tôt possible?

**L'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Ils ne sont pas rédigés. Le paragraphe 64.1(3) est le seul qui exige des règlements et qui traite des taux d'intérêt. Le Comité estimait que le taux d'intérêt devait être simple plutôt que composé, et que nous devrions utiliser le taux d'emprunt à long terme du gouvernement fédéral. Nous n'avons pas terminé ce règlement, mais je serai heureux de le transmettre au Comité dès que ce sera fait.

**Le sénateur Fairbairn:** J'ai une question à poser qui découle des discussions que nous avons eues ce matin au sujet de votre programme de communication pour mettre en œuvre le projet de loi dans la communauté indienne. Vous vous êtes, dans une certaine mesure, au cours des mois, identifié à ce projet de loi, et je me demande si dans l'application de cette politique de communication vous parcourrez le pays pour décider les communautés indiennes et les rencontrer personnellement après l'adoption du projet de loi.

[Text]

**Hon. Mr. Crombie:** Yes, I will be spending much of the summer north of 60. When September comes around, I will start the process I began, by that time a year ago, and go across the country. I will be doing the same thing as I did then with, I hope, the same degree of intensity. I will be in as many communities as possible. I did miss some communities the first time through, but the answer to your question is a broad yes.

**The Chairman:** Perhaps I should just interject at this time. Honourable senators are aware that the committee and individual members have been receiving a number of communications from various native groups who have asked to make representations. In general, my reply has been that we have heard almost every native group during the course of our pre-study of Bill C-31 and that we really did not feel we could take the time, at this point, to review the same recommendations we have already heard.

Few of the amendments which were made in the other place during the course of its consideration of this bill—and there are several important ones—as we have noted, would go particularly to the substance of those clauses in the bill which various groups either supported, had reservations about or protested against.

We have heard from them all and, I think, considered them very carefully. As a result, we have a motion to append to the minutes of these proceedings the various communications. You have all been given copies, in the meantime, of any communications I have received.

I have just received a further one from the Native Council of Canada, which was sent yesterday by special courier. They have requested to appear before our committee to speak, particularly, to the amendments. However, in today's letter, Mr. Smokey Bruyere points out that he understands that they will not be invited to appear, and therefore he has set out a summary of the amendments which the Native Council of Canada would like to see incorporated in the Indian Act. You have all been given copies of his letter and of the full series of amendments which the Native Council of Canada proposes. Again, we will have this appended to the minutes of today's proceedings.

In the meantime, I would like to have the minister comment on some of the remarks and recommendations which Mr. Bruyere has made in his letter.

I would draw to your attention that he asks us specifically not to delay the passage of this bill because that is the feeling of his council.

At the bottom of page 2, he does make some comment which seems to indicate he feels we could make amendments without the necessity of returning the bill to the House of Commons. Perhaps, Mr. Minister, you would comment on that and also on the final paragraph, and on anything else which you think is appropriate for comment.

**Hon. Mr. Crombie:** Honourable senators, at the bottom of page 2, which you have in front of you, Mr. Bruyere seems to assume that the Senate can make changes to the bill without it

[Traduction]

**L'honorable M. Crombie:** Oui, je passerai une grande partie de l'été au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Quand septembre arrivera, je commencerai le processus que j'ai entamé, il y aura alors un an, et je visiterai le pays. Je le ferai comme je l'ai fait alors, et j'espère que ce sera avec la même intensité. Je visiterai le plus grand nombre de collectivités possible. J'en ai manqué quelques-unes la première fois, mais la réponse à votre question est certainement oui.

**Le président:** Permettez-moi de vous couper la parole. Les honorables sénateurs savent que le Comité et les membres particuliers ont reçu bon nombre de communications de divers groupes autochtones qui ont demandé à comparaître. En général, j'ai répondu que nous avons entendu pratiquement tous les groupes autochtones au cours de notre étude préalable du projet de loi C-31, et que nous n'estimions vraiment pas que nous pouvions prendre le temps, maintenant, de réexaminer les mêmes recommandations.

Quelques-uns des amendements qui ont été apportés à l'autre endroit au cours de l'étude du projet de loi—et plusieurs sont importants—comme nous l'avons noté, s'adressent plus particulièrement au fond de ces articles du projet de loi qui ont suscité l'appui, les réserves ou les protestations des divers groupes.

Nous les avons tous entendus et je pense que nous les avons examinés très attentivement. Par conséquent, nous avons une motion visant à annexer aux procès-verbaux des réunions d'aujourd'hui les diverses communications. Nous avons tous reçu des copies, entre temps, de toutes les communications que j'ai reçues.

Je viens tout juste d'en recevoir une autre du Native Council of Canada, qui a été envoyée hier par courrier spécial. Cette association demandait de comparaître devant notre comité pour aborder plus particulièrement la question des amendements. Toutefois, dans la lettre d'aujourd'hui, M. Smokey Bruyere souligne qu'il comprend qu'il ne sera pas invité à comparaître et que par conséquent il a établi un sommaire des amendements que le Native Council of Canada aimerait voir incorporer dans la Loi sur les Indiens. Vous avez tous reçu copie de cette lettre et de toute la série d'amendements proposés par le Native Council of Canada. Ceci sera également annexé aux procès-verbaux des réunions d'aujourd'hui.

Entre temps, j'aimerais que le ministre commente certaines des observations et recommandations que M. Bruyere a présentées dans sa lettre.

J'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'il nous demande précisément de ne pas retarder l'adoption de ce projet de loi sous prétexte que ce serait l'avis de son conseil.

Au bas de la page 2, il fait certains commentaires qui semblent indiquer qu'il pourrait faire des amendements sans qu'il soit nécessaire de renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes. Peut-être, monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner vos impressions sur cette question et également sur le dernier paragraphe, et sur tout autre chose que vous jugerez appropriée.

**L'honorable M. Crombie:** Honorables sénateurs, au bas de la page 2, du document que vous avez devant vous, M. Bruyere semble présumer que le Sénat peut changer le projet de loi



[Text]

going back to the House of Commons. I would use this opportunity to point out that this is not true. If you do change it, it has to go back to the House of Commons.

With respect to the final paragraph of the letter, there are two points, I suppose, generally speaking, and the final paragraph concludes them. The Native Council of Canada supports the bill, but because it loves it. There are a lot of things in the bill it cannot support. In fact, they do not agree with Senator Marchand on one significant point and that is they wish it to go further. They do support the bill even though they hold that view.

They further ask that, if there are any concerns not dealt with which the Senate feels it could deal with, the committee take this under advisement at another time. This is, of course, more your business than it is mine.

**The Chairman:** Might I ask, Mr. Minister, whether you or the government have made any commitments with regard to some of the proposals that have been made here or to review, as is suggested in the final paragraph, the proposals and consider that they might be included in a subsequent amendment to the Indian Act?

**Hon. Mr. Crombie:** I can group them in three categories. Some of them you will find in the bill and some you will not; those that are not, we have been asked to consider over time with respect to changes in the Indian Act. I indicated to this committee, and certainly on a number of occasions before in the Standing Committee of the House of Commons and in the House itself, that this is not the final attempt to deal with the Indian Act but only a start. So there will be a number of opportunities in the next couple of years, in our view, which will present themselves in order to change the "unholy document" known as the Indian Act.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, in connection with the minister's statement right now, with reference to opportunities to amend and improve the Indian Act, has the minister set a course for himself? Does he have a timetable? What are the priority areas he is thinking of?

**Hon. Mr. Crombie:** Particularly in those areas of the act that deal with the concept of Indian self-government, the primary legislative vehicle was considered to be the standing committee report on Indian self-government, the so-called "Penner report." That report, I have indicated as the minister of the Crown responsible for the matter, is the leading document as a guide to Indian self-government. It now finds itself before the newly established subcommittee on aboriginal policies. So it will be through the Penner report that we would basically approach changes in the Indian Act.

**Senator Corbin:** And everything else would flow from that?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes.

**Senator Corbin:** With reference to your earlier statement that we did receive a number of additional representations, I have one which, among others, has caught my attention. It is

[Traduction]

sans le renvoyer à la Chambre des communes. J'aimerais profiter de l'occasion pour souligner que ce n'est pas le cas. Si vous apportez un changement, il faut renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes.

En ce qui a trait au dernier paragraphe de la lettre, il contient deux points j'imagine, généralement parlant, et le dernier paragraphe tire la conclusion. Le Native Council of Canada appuie le projet de loi, mais c'est parce qu'il l'aime. Il y a, dans le projet de loi, beaucoup de choses que le Conseil ne peut appuyer. En fait, il diverge d'opinion avec le sénateur Marchand sur un point très important, à savoir que le projet de loi devrait aller plus loin. Mais il n'en appuie pas moins le projet de loi, malgré cette divergence d'opinion.

Il demande en outre que, si des questions n'ont pas été traitées et que le Sénat estime qu'elles devraient l'être, le Comité en soit saisi une autre fois. Mais ce point particulier relève plus de votre compétence que de la mienne.

**Le président:** Puis-je vous demander, monsieur le ministre, si vous ou le gouvernement vous êtes engagés à donner suite à certaines des propositions qui ont été faites ici ou, comme on le suggère dans le dernier paragraphe, à étudier les propositions, et à voir s'il y aurait lieu de les intégrer à la loi sur les Indiens, lors d'une modification ultérieure?

**L'honorable M. Crombie:** Je puis les grouper en trois catégories. Certaines se trouvent dans le projet de loi et d'autres ne s'y trouvent pas; quant à celles qui ne s'y trouvent pas, on nous a demandé de considérer les modifications qu'il conviendrait, avec le temps, d'apporter à la Loi sur les Indiens. J'ai dit à ce comité, et je l'ai dit sans doute à plusieurs reprises au Comité permanent de la Chambre des communes et en Chambre même, que le présent projet de loi n'est pas la dernière modification que nous apporterons à la Loi sur les Indiens: ce n'est qu'un début. Les deux prochaines années nous offriront un certain nombre d'occasions de modifier «ce document malsain», connu sous le nom de Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Corbin:** Madame le président, au sujet des occasions que nous aurons de modifier et d'améliorer la Loi sur les Indiens, le ministre s'est-il fixé une marche à suivre? Dispose-t-il d'un calendrier? Quels sont, selon lui, les domaines prioritaires?

**L'honorable M. Crombie:** Pour les parties de la loi qui ont trait à l'autonomie du gouvernement indien, l'outil législatif premier était censé être sur ce point le rapport du Comité permanent sur le gouvernement autonome des autochtones, appelé le «Rapport Penner». En tant que ministre de la couronne responsable pour ce domaine, j'ai dit que ce rapport est le document qui doit servir de guide sur la question du gouvernement autonome des autochtones. Il vient d'être présenté au nouveau Sous-comité sur les politiques aborigènes. C'est donc en tenant compte du rapport Penner que nous considérerions toute modification de la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Corbin:** Et le reste en découlerait?

**L'honorable M. Crombie:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Au nombre des mémoires additionnels que nous avons reçus, dites-vous, il y en a un qui a particulièrement retenu mon attention. J'éprouve de vifs sentiments à pro-



*[Text]*

connected with some personal feelings that I have had about the injustice we are attempting to correct and the means by which we are attempting to do this, on the one hand, and our position in the international forum on the other hand. I am thinking specifically about the Helsinki Accord, and I know something about that because I was present when the Prime Minister of Canada signed that protocol. I would want to think that I was instrumental in having Canada emphasize that aspect of it. Therefore, I attach a great deal of importance to the reunification of families and the conservation of the family unit and everything else that gravitates around it.

I feel very uneasy, Mr. Minister, about the fact that your legislation does not go the further step of dealing with those so-called 50,000 that we discussed earlier who are being left out. Perhaps you could assuage my feelings or my conscience in that respect. How can we preach on the international forum about family reunification and not go the extra step through this legislation to do a proper job? I am not saying that families will be separated, but that they in their hearts will know that they not only remain in the family but are part of the tribe or band and are fully accepted. That is one area that really bothers me, as it does Senator Marchand, but not for the same reasons. I raised it with you earlier and I suspect that this is one area of litigation that some of the groups will definitely bring before the courts. I can think of the Coalition for First Nations, for example, which document I have in my hand here. It is all tied in, of course, with the concept of self-government. We orbit around the same two or three questions all the time.

Mr. Minister, I cannot accept the concept of half a loaf, because half a loaf means that there is not enough bread for everybody, and I think it is a little stale.

**Hon. Mr. Crombie:** As I heard you talk about the year that we spent on the constitutional committee together, where we learned about what half a loaf may or may not mean, and the balances that need to be struck so that anyone affected by legislation could say, "It was not everything I wanted but it deals with what is essentially important to me," it seemed to me what is essentially important in terms of the just cause of women's rights was that they would never again suffer the pain of discrimination as a consequence of the legislation. Secondly, for those who actually lost their rights, they would be restored. Thirdly, all of those who had lost their status as a consequence would be in a position to meet with their Indian community to see whether they would become a member again.

In that connection may I say that this legislation goes some considerable distance in reuniting families, because it is better than the old legislation which stripped them of their rights and drove them out of both band membership and Indian status. With respect to the question of the ability of the community to be able to deal with it, it seemed to me the best that I could do in terms of uniting the families was to put them in a position to be able to meet with their community. The old legislation

*[Traduction]*

pos, d'une part, des torts que nous essayons de redresser et des moyens que nous employons pour y parvenir et, de l'autre à propos de la position que nous prenons à ce sujet sur le plan international. Je pense plus spécialement aux Accords d'Helsinki, que je connais un peu parce que j'étais présent lorsque le premier ministre du Canada y a apposé sa signature. J'aimerais croire que j'ai contribué à amener le Canada à attacher de l'importance à cet aspect de la question. Aussi, j'attache moi-même beaucoup d'importance à la réunification des familles et à la sauvegarde de l'unité familiale ainsi qu'à toutes les autres questions connexes.

Je m'inquiète beaucoup, monsieur le ministre, de ce que votre projet de loi n'aille pas un peu plus loin, au sujet de ces 50 000 personnes dont nous avons parlé plus tôt, qui sont laissées pour compte. Vous pourriez peut-être apaiser mes scrupules sur ce rapport. Comment pouvons-nous, sur le plan international, prêcher la réunification familiale et, l'instant d'après, ne pas mener le projet de loi à bien en prenant une disposition supplémentaire à ce sujet? Je ne dis pas que les familles seront séparées mais qu'au fond d'elles-mêmes, elles sauront que, non seulement elles demeureront dans la famille mais qu'elles font partie de la tribu ou de la bande et qu'elles sont entièrement acceptées. C'est un domaine qui me préoccupe beaucoup, tout autant que le sénateur Marchand, mais non pour les mêmes raisons. Je vous en ai parlé plus tôt et je crois que c'est une question au sujet de laquelle quelques-uns des groupes vont avoir recours au tribunal. Je pense, par exemple, à la Coalition des premières nations, en regardant le document que j'ai en main. Toutes ces choses se rattachent évidemment au concept d'un gouvernement autonome. Nous revenons toujours aux deux ou trois mêmes questions.

Monsieur le ministre, je ne puis me satisfaire d'un demi-pain, parce qu'un demi pain signifie qu'il n'y a pas assez de pain pour tous, et je trouve que c'est une conclusion qui a mauvais goût.

**L'honorable M. Crombie:** Vous avez parlé de l'année que nous avons passée tous deux au Comité sur la constitution, où nous avons appris la différence entre un demi pain, et un pain entier, et le juste équilibre qu'il faut atteindre, pour que tous ceux qui tombent sous le coup de la loi puissent dire «ce n'est pas tout ce que je voulais mais cela représente une partie appréciable de ce qui m'était important.» Il me semble que, ce qui importe avant tout dans cette juste cause des droits des femmes c'est qu'elles n'aient jamais plus à souffrir de la discrimination provenant de la loi. Deuxièmement, pour celles qui ont effectivement perdu leurs droits; ceux-ci peuvent leur être restitués. Troisièmement, toutes celles qui ont, par voie de conséquence, perdu leur statut peuvent consulter les représentants de leurs communautés indiennes et trouver avec eux le moyen de recouvrer peut-être ce statut.

À ce sujet, puis-je dire que ce projet de loi fait beaucoup pour la réunion des familles, étant bien préférable sur ce point à l'ancienne loi qui les privait de leurs droits, de leur appartenance à la bande et de leur statut d'indien. Quant à la capacité de la communauté de pouvoir traiter une situation de ce genre, il m'a semblé que le projet de loi était la meilleure formule pour la réunification des familles, les plaçant pour ainsi dire dans des circonstances où elles seraient en mesure de faire con-

[Text]

which this corrects never gave them status, so that they could not even get involved in a discussion.

With respect, Madam Chairman, although it may not be perfect, it goes further ahead than the existing law does in keeping families together. If I had gone all the way I would have run into something that the Coalition of First Nations does have great concern with and that is the constant and continuing operation of the federal government to interfere in their affairs. Therefore, there is a balance that has to be struck and, as I said earlier this morning, for each of the two just causes to win, it is an impossibility. Both had to win what was essentially important to them.

**Senator Corbin:** What you are saying is that you yourself are not that comfortable with the end product.

**Hon. Mr. Crombie:** I am as comfortable as I can get with an understanding of what I indicated, that you have to bring together two just causes and strike the balance between the two. The only place I have ever been where perfection is allowed is not in the field of government or politics.

**Senator Corbin:** You have been there already.

**Hon. Mr. Crombie:** No. I have heard rumours. The Senate is what I was talking about!

**The Chairman:** We are bound to be nice to you now.

**Senator Fairbairn:** Mr. Crombie, I have been asked to clarify a couple of points. We received some communication in the past few days about federal programs for the first generation children who will receive status, but not membership, as a result of this bill. In terms of receiving federal programs, does this devolve upon the government itself or the band? I think there is some confusion there that bands are concerned what they will be responsible for.

**Hon. Mr. Crombie:** For first generation descendants who are children in the sense that they are under 18 years of age, they have the right under the bill to reside with their parent or parents on the reserve and the community will be funded fully with respect to services offered to them. With respect to first generation descendants over the age of 18 who will gain status with this bill but not band membership, they will receive fully those two major programs which all status Indians have open to them in the field of health care and in the field of post-secondary education.

**Senator Fairbairn:** What about the children under 18?

**Hon. Mr. Crombie:** Those under 18 have a right under this bill to be with their parents on the reserve, and the community will be funded fully in relation to the costs for that person.

**Senator Fairbairn:** But that would be extra funding?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes, on top of what they have now.

[Traduction]

naissance avec leur milieu. L'ancienne loi, que ce projet de loi vient corriger, ne leur a jamais accordé de statut: de sorte qu'elles ne pouvaient même pas se mêler à une discussion.

Sauf votre respect, madame la présidente, ce projet de loi, même s'il n'est pas parfait, fait plus que la loi actuelle pour tenir les familles unies. Si j'avais poussé plus loin cette mesure législative, je me serais heurté à une préoccupation de la Coalition des premières nations qui redoute toujours l'empiétement du gouvernement fédéral. Je me trouvais donc dans l'obligation de réaliser un certain équilibre et, comme je l'ai dit ce matin, je ne pouvais pas gagner sur les deux tableaux. Il fallait que chacun conserve ce qui lui était essentiel.

**Le sénateur Corbin:** Vous avouez en somme n'être pas tellement satisfait de ce projet de loi.

**L'honorable M. Crombie:** Je le suis autant que je puis l'être dans les circonstances, considérant que, comme je l'ai dit tout à l'heure, il fallait souscrire à deux justes causes, tout en conservant un certain équilibre. L'unique endroit où il ne faut pas rechercher la perfection est le gouvernement ou la politique.

**Le sénateur Corbin:** Vous y avez déjà été voir.

**L'honorable M. Crombie:** Non. Ce sont des rumeurs qui me sont parvenues. C'est du Sénat que je parlais!

**Le président:** Nous sommes tenus d'être gentils envers vous.

**Le sénateur Fairbairn:** Monsieur Crombie, on m'a demandé de clarifier un ou deux points. On nous a fait part, au cours des quelques derniers jours, de programmes fédéraux à l'intention de la première génération d'enfants qui, en vertu du présent projet de loi, se verront attribuer le statut, mais non l'affiliation. Cette réalisation des programmes fédéraux incombe-t-elle au gouvernement lui-même ou à la bande? Je crois qu'il subsiste sur ce point quelque confusion et que les bandes se demandent quelles seront leurs responsabilités.

**L'honorable M. Crombie:** Pour la première génération de descendants, qui sont des enfants en ce sens qu'ils ont moins de 18 ans, ils ont droit, en vertu du projet de loi, de rester dans la réserve avec leur parent ou leurs parents, et la communauté sera remboursée intégralement des frais qu'elle supportera pour leur offrir les services prévus. Quant à la première génération de descendants qui sont âgés de plus de 18 ans et qui, en vertu du présent projet de loi, obtiendront le statut mais non l'affiliation à la bande, ils profiteront des avantages de ces deux principaux programmes, avec tous les autres Indiens inscrits, dans le domaine de la santé et de l'éducation post-secondaire.

**Le sénateur Fairbairn:** Et les enfants de moins de 18 ans?

**L'honorable M. Crombie:** Ils auront le droit, en vertu de ce projet de loi, de demeurer dans la réserve avec leurs parents et la communauté sera intégralement remboursée des frais qu'elle supportera pour chacun d'eux.

**Le sénateur Fairbairn:** Mais cela constituerait-il un financement supplémentaire?

**L'honorable M. Crombie:** Oui, en plus des sommes qui leur ont accordées actuellement.



[Text]

**Senator Fairbairn:** Would you outline the process the department will use for registration when the bill passes and these requests start coming in? What process do you have in place for efficiently handling registration and will the bands receive any extra assistance to deal with the added administrative costs?

**Hon. Mr. Crombie:** Our communications and implementation strategy begins with a general communications strategy that will let people know in laymen's terms what the bill says and what it may mean to them as individuals. Second, it will allow those who wish to apply to phone in for an application. The registration is fairly straight forward.

**Senator Fairbairn:** Has registration been ongoing while this bill has been before Parliament, or did it stop?

**Hon. Mr. Crombie:** It has been ongoing. In fact, I think we have prompted a number of marriages. The existing law is in tact until we change it. With respect to resources available to Indian communities to deal with this bill, the implementation strategy has a self-government adjustment grant which allows the communities to deal with the development of their codes and any process they will be engaged in with respect to their own information systems. The details have not been worked out yet because we are waiting for the bill to pass, when we will meet with the Native Council of Canada and the other groups to engage the communication implementation process.

**Senator Fairbairn:** Assistance will be forthcoming during the two-year period?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes, for those bands that request it. We are very careful here because we do not want it to seem as though we are saying to the bands, "You have to have a code." It is up to the bands, and if they decide to go ahead and develop a code, the grant is available.

**Senator Corbin:** Will the implementation fund be administered separately from the other departmental programs by a different set of functionaries

**Hon. Mr. Crombie:** We will be using the department. We have over 5,000 people working for us.

**Senator Corbin:** But that is part of the problem.

**Hon. Mr. Crombie:** That may be a topic for another day, but the people working for us in the various regions will be involved in the implementation process, just as they would be with regard to any other bill. The point I was making in response to a question by Senator Fairbairn is that, first, funds are already available above and beyond the current level of funding for programs and, second, it will be done in such a way that even during the two-year developmental phase there will be funds available which do not currently exist to develop codes for people seeking information and implementation.

[Traduction]

**Le sénateur Fairbairn:** Voulez-vous nous exposer la procédure que le ministère utilisera pour l'inscription, lorsque le projet de loi aura été adopté et que les demandes commenceront à arriver? Quelle procédure avez-vous établie pour traiter avec efficacité cette question de l'inscription, et les bandes recevront-elles une aide supplémentaire pour couvrir leurs frais administratifs additionnels?

**L'honorable M. Crombie:** Notre programme de communication et d'application commence avec des mesures générales de communication qui exposeront concrètement à la population les dispositions du projet de loi et ses répercussions sur chacun d'eux. Deuxièmement, il permettra aux demandeurs faire leur demande pas téléphone. L'inscription est assez simple.

**Le sénateur Fairbairn:** L'inscription s'est-elle poursuivie lors de l'étude du projet de loi par le Parlement ou a-t-elle été interrompue?

**L'honorable M. Crombie:** Elle s'est poursuivie. De fait, nous avons, je crois, encouragé un certain nombre de mariages. La loi actuelle demeure, tant qu'elle n'est point modifiée. Au sujet des ressources offertes aux communautés indiennes en vue de appliquer le présent projet de loi, notre programme prévoit une subvention de rajustement pour le gouvernement autonome qui permettra aux communautés d'établir leurs règles et toutes les autres procédures en vue d'instituer leur propre système d'information. Il nous reste à étudier les détails, parce que nous attendons encore l'adoption du projet de loi. Nous rencontrerons alors le Conseil des autochtones du Canada et les autres groupes intéressés en vue de la réalisation de nos programmes de communication et d'application.

**Le sénateur Fairbairn:** Une aide leur sera procurée, durant les deux prochaines années?

**L'honorable M. Crombie:** Oui, pour les bandes qui en feront la demande. Nous y allons ici avec prudence, car nous ne voulons pas que les bandes croient «qu'elles doivent avoir des règles». C'est leur affaire. Si elles décident d'en établir un, des subventions à ce titre sont disponibles.

**Le sénateur Corbin:** Ce fonds d'application sera-t-il géré distinctement des autres programmes ministériels, par une autre équipe de hauts fonctionnaires?

**L'honorable M. Crombie:** Nous allons utiliser les facilités du ministère où nous disposons de 5 000 fonctionnaires.

**Le sénateur Corbin:** Mais c'est là un élément de la solution.

**L'honorable M. Crombie:** Peut-être pourrions-nous aborder cette question à un autre moment. Les gens qui travaillent pour nous dans les différentes régions du Canada veilleront à la mise en application du projet de loi, comme ils le feraient pour tout autre projet de loi. Je disais, en réponse à une question du sénateur Fairbairn, premièrement, on a déjà affecté plus de fonds à cette fin dans le cadre des programmes et, deuxièmement, qu'au cours de la période de deux ans de mise en œuvre du projet de loi, on affectera des crédits pour permettre aux gens d'obtenir de l'information et de mettre certaines mesures en application, crédits qui ne sont pas prévus pour la création de codes.



[Text]

**Senator Corbin:** Will this process be speedier than the process the bands have to go through now with regard to regular programs? I have been involved in some aspects of these programs before and it is enough to frustrate anyone. Will special instructions be given to your field administrators to move speedily with the entire exercise?

**Hon. Mr. Crombie:** Absolutely. That is why there is the requirement in clause 22 that the report be before the House within two years. That is the hammer on the department to deal with the matter. Not only do they have to deal with it speedily, but fairly, because everything done with respect to the implementation of the bill will be reported to Parliament.

**Senator Corbin:** But can you give me some assurance that it will not be peppered with the typical bureaucratic idiosyncracies. In other words, will you have a hit team out there to do the job in the way it should be done and better than it is usually done?

**Hon. Mr. Crombie:** If you would like to strike out the description "hit team", the answer is yes.

**The Chairman:** Mr. Minister, I wonder if I missed something in your explanation to the question asked by Senator Fairbairn about benefits provided to the first generation children. You mentioned that the first generation children would be entitled to go back to their reservations with their parents and that they would receive the benefits. You also mentioned others who remain off the reservation. I am wondering whether mothers and children will not be allowed to return to the reservation immediately because of, for example, the lack of housing, and that as a result they will not receive certain benefits?

**Hon. Mr. Crombie:** The rights of those gaining status and membership will be the same as those who already have those rights today. This bill allows them to stand in the same shoes, so to speak.

**The Chairman:** You will recall that Senator Watt put some questions to you this morning and asked for assurances with respect to the review and possible further amendments that may be deemed appropriate in due course by the time this report two years hence has to be studied. Unfortunately, Senator Watt could not be present this afternoon, but I understand that you have replied to him. Would you like to read your letter into the record.

**Hon. Mr. Crombie:** Madam Chairman, Senator Watt asked me not only to put it in the form of a letter but, since he could not be here, that I read it into the record. I think he would also like it to be on the record when the bill receives third reading. This letter from me to Senator Watt reads:

I am writing to confirm the results of our discussion today. As you know, Clause 22 of Bill C-31 requires the Minister to make a detailed report to Parliament on the implementation of the Bill two years after Royal Assent. Clause 22 also provides for a review of the report by a

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Le processus administratif sera-t-il plus rapide pour les bandes dans ce cas qu'il ne l'est pour les programmes? J'ai été mêlé à certains aspects de ces programmes et je sais que l'expérience est souvent très frustrante. Vos gestionnaires recevront-ils des instructions spéciales afin d'accélérer le processus?

**L'honorable M. Crombie:** Évidemment. C'est pourquoi on exige dans l'article 22 qu'un rapport soit déposé devant la Chambre au plus tard deux ans après la sanction royale. Le ministère n'a pas le choix. Non seulement doit-il agir rapidement, mais aussi équitablement, car toutes les mesures prises dans le cadre de l'application du projet de loi feront l'objet d'un rapport au Parlement.

**Le sénateur Corbin:** Pouvez-vous m'assurer que les Indiens ne seront pas aux prises avec les propres à la bureaucratie? En d'autres termes, enverrez-vous sur les lieux une équipe d'élite qui fera le travail mieux qu'on ne le ferait normalement?

**L'honorable M. Crombie:** Oui, si toutefois vous vouliez bien oublier la notion d'équipe d'élite.

**Le président:** Monsieur le ministre, je me demande si j'ai bien saisi toute l'explication que vous avez donnée en réponse à la question du sénateur Fairbairn à propos des prestations versées aux enfants de la première génération. Vous avez dit que ces enfants auraient droit de retourner vivre dans leur réserve avec leurs parents et qu'ils recevraient les prestations. Vous avez également mentionné que d'autres demeureraient à l'extérieur des réserves. Or, des mères et des enfants ne pourront peut-être pas retourner dans leur réserve immédiatement s'il n'y a pas, par exemple, de logements pour les accueillir et, par conséquent, ils ne recevront pas certaines prestations?

**L'honorable M. Crombie:** Les droits de ceux qui seront inscrits sur la liste de bande et le registre des Indiens seront les mêmes que ceux des personnes qui possèdent déjà des droits. Le projet de loi les place sur un pied d'égalité, pour ainsi dire.

**Le président:** Vous vous souviendrez que le sénateur Watt vous a posé quelques questions ce matin afin que vous l'assuriez qu'une révision du projet de loi pourra être effectuée et des amendements être apportés s'il y avait lieu, d'ici deux ans, au moment où ce rapport devra être étudié. Le sénateur Watt ne peut malheureusement pas être ici cet après-midi, mais je crois savoir que vous lui avez répondu. Voudriez-vous faire lecture de votre lettre pour qu'elle soit consignée au compte rendu?

**L'honorable M. Crombie:** Madame le président, le sénateur Watt m'a demandé non seulement de lui répondre par lettre, mais, comme il ne pouvait être ici, de faire lecture de cette lettre. Je crois qu'il voudrait également que ses commentaires soient consignés au compte rendu au moment où le projet de loi franchira l'étape de la troisième lecture. Voici la teneur de ma lettre adressée au sénateur Watt:

La présente fait suite à notre conversation d'aujourd'hui. Comme vous le savez, l'article 22 du projet de loi C-31 exige que le ministre dépose devant le Parlement un rapport détaillé sur l'application du projet de loi deux ans après la sanction royale. Il est également prévu dans l'article 22 qu'un Comité parlementaire procèdera à

[Text]

Parliamentary Committee, including a review of "any provision of the *Indian Act* enacted by Bill C-31.

For greater certainty, I would like to confirm that I will be prepared to recommend further amendments to the *Indian Act* at the time, if practical experience with the implementation of the Bill indicates this is warranted.

It is signed by me.

**Senator Corbin:** But not in the interval?

**Hon. Mr. Crombie:** No, because the requirement is to have the two years, and the reason for the two years is consistent with the time allowed Indian communities to develop their codes.

**Senator Lucier:** Mr. Minister, I would like to personally compliment you on the understanding you have shown and the effort you have put into this particular endeavour. It has been a tough job and you have done well.

**Hon. Mr. Crombie:** You are a very kind man, senator. I think I am going to die of shock in a second.

**Senator Lucier:** My question deals with your communiqué of June 5 where you state that you are accepting an amendment which will enable all Indians who lost their status as a result of unfair provisions of the *Indian Act* to have their status restored to them, and that this will take effect as soon as Bill C-31 becomes law.

Will there be some method of communicating that to people individually? I know that both you and I have met some very dignified people who lost their status because of the provisions of this act, and I think they deserve more than just somebody telling them that, now that the bill has passed, their status can be restored. Will there be some kind of communication from you or the Prime Minister directly to each of these people?

**Hon. Mr. Crombie:** There is a communications program to deal with those who wish to take advantage of their rights accorded in this bill. There will be a layman's language translation of the bill itself explaining what is in the bill so that everyone can understand it.

There will also be a letter from me to various organizations. I might say that various organizations will be involved directly in the communication and implementation program, such as the Native Council of Canada and others who have participated in these matters for a long time and know those people who may be interested in taking advantage of the provisions of the bill. There will also be a toll-free number for people to call. There will be communications in post offices and in other public areas.

With respect to communication to communities, I will write a letter directly to the chiefs and to the councils of the bands of Indian communities so that they are aware, in layman's language, what the bill means. They will also be provided with copies of the formal bill. Of course, we will, again, be using our own communications system to assist the bands and others who want to deal with the matter. We are very strong in using both our normal communications system, which is sometimes not as

[Traduction]

la révision du rapport, y compris à la révision de «toute disposition de la *Loi sur les Indiens*» prévue au projet de loi C-31.

Par mesure de précaution, je voudrais préciser que je serai prêt à recommander d'autres amendements à la *Loi sur les Indiens* à ce moment-là, s'ils sont jugés nécessaires après la mise en application du projet de loi.

Et cette lettre porte ma signature.

**Le sénateur Corbin:** Non pas d'ici-là cependant?

**L'honorable M. Crombie:** Non, parce que le projet de loi exige un délai de deux ans, comme on alloue également deux ans aux collectivités indiennes pour établir leurs règles.

**Le sénateur Lucier:** Monsieur le ministre, je voudrais vous féliciter personnellement de la compréhension dont vous avez fait preuve et des efforts que vous avez faits à cet égard. C'était un travail difficile et vous l'avez bien fait.

**L'honorable M. Crombie:** Vous êtes très aimable, monsieur le sénateur. Vous venez de me donner tout un choc.

**Le sénateur Lucier:** Ma question a trait à votre communiqué du 5 juin dans lequel vous disiez accepter un amendement qui permettra de restituer leurs droits à tous les Indiens qui ont perdu le droit d'être inscrit, par suite de dispositions injustes de la *Loi sur les Indiens*, dès que le projet de loi C-31 entrera en vigueur.

Y aura-t-il un moyen de faire savoir cela à chaque personne? Vous et moi avons rencontré certaines personnes très dignes qui ont perdu leur droit d'être inscrit à cause de cette loi, et je crois qu'elles méritent qu'on fasse davantage que de leur dire que leur droit leur sera restitué maintenant que ce projet de loi est adopté. Est-ce que le premier ministre ou vous-même communiquerez directement avec chacune de ces personnes?

**L'honorable M. Crombie:** Un programme de communication est mis sur pied pour venir en aide à ceux qui désirent profiter des droits qui leur sont accordés par ce projet de loi. Nous allons traduire ce projet de loi dans une langue accessible à tous, de sorte que tout le monde le comprenne bien.

Je ferai également parvenir une lettre à diverses organisations. De plus, nombre de ces organisations participeront directement à ce programme de communication et de mise en application, comme le Conseil des autochtones du Canada et d'autres qui s'intéressent à ces questions depuis longtemps et qui connaissent ceux qui pourraient profiter des avantages prévus dans le projet de loi. Les gens pourront également communiquer avec nous par téléphone en composant un numéro spécial sans frais. Il y aura des informations à cet égard dans les bureaux de poste et d'autres endroits publics.

Pour ce qui est de faire connaître les dispositions du projet de loi aux collectivités indiennes, je vais faire parvenir une lettre aux chefs et aux conseils de bandes d'Indiens leur expliquant, dans un langage compréhensible, ce que signifie le projet de loi. Ils recevront également des exemplaires du projet de loi. Nous utiliserons, bien sûr, notre propre système de communication pour venir en aide aux bandes et à tous ceux qui en aurons besoin. Nous pourrions communiquer très efficacement



[Text]

a good as it ought to be, and an extraordinary one which will also involve native people outside of the department as well. To the best of our ability, we are looking at a fairly comprehensive communication and implementation program.

**Senator Lucier:** I was more concerned with something personal that they could relate to either from you or from the Prime Minister, which would indicate that these rights have been restored to them.

**Hon. Mr. Crombie:** I can do that, of course, with respect to the chiefs and the band councils, because I know who they are, but I am not sure which individuals may want to take advantage of the bill. To the extent we do, we are using the native organizations and we will include in a package to them my letter in layman's language which explains the bill.

**Senator Adams:** My question is similar to the one asked by Senator Lucier. Often those who live in the territories are told that they must go through territorial or provincial governments before they can communicate with anyone in Ottawa. Will that happen with respect to finding out about the provisions of this bill?

**Hon. Mr. Crombie:** The communication will be to either regional offices or to Ottawa except where native organizations would like to set up an office themselves, or something of that order. We are willing to use whatever good communications system that works. If a direct line to Ottawa works, then we will have that. We are looking for localized, more regional opportunities which are more in touch with the people.

**Senator Adams:** What happens so many times is that the regional or provincial governments will tell these people that they cannot go directly to the federal government, but that they must go through the communications offices of that particular government.

**Hon. Mr. Crombie:** You mean that the territorial government will get in the way?

**Senator Adams:** Or the provincial government.

**Hon. Mr. Crombie:** Neither one can do that.

**Senator Adams:** People are always told that they cannot go directly to Ottawa, but that they must go through the territorial government.

**Hon. Mr. Crombie:** This is a relationship between the native people and the federal government.

**Senator Corbin:** What does clause 6(2) mean with respect to a child born of a marriage between Indian and non-Indian parents after April 17, 1985? Is that child to be considered as a status Indian or band member?

**Hon. Mr. Crombie:** He will be an Indian.

**Senator Corbin:** Will he be considered a status Indian?

**Hon. Mr. Crombie:** Yes.

[Traduction]

avec les gens par notre système de communication habituel, qui n'est toutefois pas aussi bon qu'il devrait l'être, et un système particulier auquel collaboreront certains autochtones à l'extérieur du ministère. Nous faisons notre possible pour mettre en œuvre un programme de mise en application et de communication assez complet.

**Le sénateur Lucier:** Je songeais plus particulièrement à un moyen personnel de leur indiquer que leurs droits leur sont restitués, par votre intermédiaire ou celle du premier ministre.

**L'honorable M. Crombie:** Je pourrais, bien sûr, communiquer avec les chefs et les conseils des bandes parce que je les connais, mais je ne sais pas quelles autres personnes pourraient vouloir profiter du projet de loi. Actuellement, nous passons par les organismes autochtones auxquels nous enverrons beaucoup d'informations sur le projet de loi, y compris la lettre dont j'ai parlé.

**Le sénateur Adams:** Ma question est semblable à celle que vous a posée le sénateur Lucier. Les Indiens qui vivent dans les territoires sont souvent forcés de passer par le gouvernement du territoire ou de la province avant de pouvoir entrer en communication avec Ottawa. Auront-ils le même problème pour obtenir des informations sur ce projet de loi?

**L'honorable M. Crombie:** Ils pourront obtenir ces informations soit par l'intermédiaire de bureaux régionaux soit à Ottawa, sauf dans les cas où des organismes autochtones voudront eux-mêmes mettre sur pied un bureau ou une organisation de cette nature. Nous sommes prêts à utiliser tout système de communication valable. S'il est possible d'établir une ligne directe avec Ottawa, nous le ferons. Nous cherchons toutefois à assurer des services sur place pour une communication plus facile avec les gens.

**Le sénateur Adams:** Vous verrez que les gouvernements provinciaux ou régionaux diront à ces gens qu'ils ne peuvent communiquer directement avec le gouvernement fédéral, mais qu'ils doivent passer par les bureaux de leur gouvernement.

**L'honorable M. Crombie:** Vous voulez dire que le gouvernement territorial s'ingérera dans nos affaires?

**Le sénateur Adams:** Ou le gouvernement provincial.

**L'honorable M. Crombie:** Ils ne peuvent faire cela.

**Le sénateur Adams:** On dit toujours à ces gens qu'ils ne peuvent communiquer avec Ottawa, qu'ils doivent passer par le gouvernement territorial.

**L'honorable M. Crombie:** Mais il s'agit ici de rapports entre les autochtones et le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Corbin:** Quel sera l'effet du paragraphe 6(2) pour un enfant né de parents indien et non indien après le 17 avril 1985? Cet enfant sera-t-il considéré comme inscrit au registre des Indiens et comme un membre de la bande?

**L'honorable M. Crombie:** Il sera Indien.

**Le sénateur Corbin:** Sera-t-il considéré comme un Indien inscrit?

**L'honorable M. Crombie:** Oui.



[Text]

**Senator Corbin:** Will he also automatically be considered to be a band member on the band list?

**Hon. Mr. Crombie:** One change made by this bill means that marriage is determined by one parent—marriage, not simply blood—so that by marrying they pass on status.

**Senator Corbin:** And are they automatically on the band list?

**Hon. Mr. Crombie:** No.

**Senator Corbin:** What is the test in that connection?

**Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development:** The band membership is not governed by clause 6; it is governed by clause 11. To start off, the first part of clause 11 governs; that is the régime immediately on Royal Assent of the bill. The people who are eligible to be on the band list then are people who are already on it, and basically the people who have an entitlement directly under this act to regain their band membership. Basically, those are the women who come under clause 12(1)(b). It also includes children born after April 17, 1985, whose parents are members of the same band.

**Senator Corbin:** Born after April 17, 1985.

**Mr. Lahey:** Yes. If they were born before April 17, 1985, they are already band members and are covered under clause 11(1)(a) in that case.

During the two years that the bands have power to adopt their own membership rules, in which case those rules would determine who is a band member, whether adult or a child or whatever, it would have to cover the question of children.

**Senator Corbin:** So that child comes under that process?

**Mr. Lahey:** Right. If the band does not adopt the rules within two years, then the band membership list would be under federal control and, basically, the longstanding federal practice of status conferring band membership would apply. In that case the child would have band membership. It would either be under the band rules or, if they do not adopt them for two years, it would come under the federal government's rules.

**Hon. Mr. Crombie:** That is why there is no guarantee of band membership except in the case where they have chosen not to have rules. In that case, the Indian Act definition applies. Band membership is determined by the band.

They would normally say that if the mother and father are Indians, the child would automatically be a member of the band, but it is up to them to say.

**The Chairman:** Mr. Minister, there appear to be no further questions, in which case I would thank you very much on behalf of the committee for appearing twice before us today to give us your views and assurances with respect to Bill C-31. The committee will be prepared to take your representations and those of everyone else into consideration as soon as possible.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Sera-t-il également inscrit automatiquement sur la liste de la bande?

**L'honorable M. Crombie:** Un des changements qu'apporte ce projet de loi est que si l'un des deux conjoints d'un enfant est Indien l'enfant est Indien. L'appartenance à la bande n'est plus simplement déterminée par la consanguinité.

**Le sénateur Corbin:** Sont-ils automatiquement inscrits sur la liste de la bande?

**L'honorable M. Crombie:** Non.

**Le sénateur Corbin:** Que leur faut-il faire pour l'être?

**M. Jim Lahey, Développement et planification de la politique, Secteur des orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** L'appartenance à une bande n'est pas régie par l'article 6, mais par l'article 11. La première partie de l'article 11 régira d'abord l'appartenance à la bande dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale. Les personnes dont le nom peut être consigné sur une liste de bande sont ceux qui y sont déjà inscrites et, essentiellement, celles qui ont droit, en vertu de cette loi, de faire à nouveau partie de la bande. En gros, ces personnes sont les femmes tombant sous le coup de l'alinéa 12(1)b), de même que les enfants nés après le 17 avril 1985, dont les parents sont membres de la bande.

**Le sénateur Corbin:** Né après le 17 avril 1985.

**M. Lahey:** Oui, c'est cela. S'ils sont nés avant le 17 avril 1985, ils sont déjà membres de la bande et tombent sous le coup de l'alinéa 11(1)a).

Les bandes ont deux ans pour adopter leurs propres règles d'appartenance, règles qui détermineront qui est membre d'une bande, un adulte, un enfant ou qui que ce soit. Elles devront à ce moment-là régler la question des enfants.

**Le sénateur Corbin:** Le cas des enfants sera donc réglé ainsi?

**M. Lahey:** Oui. Si la bande n'adopte pas de règles au cours de ces deux années, la liste de la bande sera alors régie par le gouvernement fédéral et celui-ci se conformera en gros à l'usage auquel il a recours depuis longtemps pour l'appartenance aux bandes. Dans le cas mentionné, l'enfant aurait le droit d'appartenir à la bande. Son cas serait régi par les règles de la bande ou, si celle-ci n'en adopte pas, par les règles du gouvernement fédéral.

**L'honorable M. Crombie:** C'est pourquoi une personne n'est pas assurée d'être inscrite sur la liste d'une bande sauf si celle-ci a préféré ne pas adopter de règles. Dans ce cas, la définition de la Loi sur les Indiens s'applique. L'appartenance à la bande est déterminée par la bande.

La bande décidera normalement que si la mère et le père sont indiens l'enfant est automatiquement membre de la bande, mais il leur incombe d'en décider.

**Le président:** Monsieur le ministre, comme il me semble pas y avoir d'autres questions, je vous remercie beaucoup, au nom des membres du Comité, d'avoir bien voulu nous faire part, aujourd'hui, de votre point de vue de vos convictions au sujet du projet de loi C-31. Le Comité tiendra bientôt compte des opinions que vous lui avez exprimées ainsi que des représentations qui lui ont été soumises par d'autres interlocuteurs.

[Text]

**Hon. Mr. Crombie:** Thank you very much. I appreciated the questions from honourable senators, the thoughtfulness in which they were offered and the sense in which they were taken. Thank you.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** Honourable senators, since we still have a few minutes before Royal Assent, I should like to know if you want to deal with this bill now or later.

**Senator Marchand:** I would like to sit next week and perhaps go over the bill clause by clause to get some further clarification on some issues.

**The Chairman:** We have a meeting scheduled for Tuesday at 9.30 a.m. If that seems appropriate, we can deal with this bill then on a clause-by-clause basis. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Marchand:** I do have commitments and I must leave.

**Senator Nurgitz:** Just before Senator Marchand leaves, I do appreciate his position. Not in any way meaning to foreclose any questions he would like answered, I should like to know what he would require to be available in order for him to give consideration, on Tuesday, to a clause-by-clause study. I think we ought to be in a position of knowing whether or not we require departmental officials to be present. Will Senator Marchand require anyone to be available?

**Senator Marchand:** I would like to deal with the bill clause-by-clause and have the officials available to go through it with us. I want to have another shot at this bill so I have a clear understanding of it in my mind.

**The Chairman:** I would warn the committee that we will deal with this bill on a clause-by-clause basis on Tuesday at 9.30 a.m.

**Senator Marchand:** I want to perhaps add a *caveat*, and that is, if other senators want to proceed, then I would not like them to hold up the proceedings on my account.

**The Chairman:** I think it would be helpful then if you have particular questions to ask to have them ready for Tuesday morning, because we are going to have three days left to deal with this bill and two other bills that we have to look at. We may have to have another meeting on Tuesday. I understand that the Senate is sitting at 2 o'clock Tuesday and the other committees will be meeting. It is a question of finding a time slot for us to meet, but we are already scheduled to meet at 9.30 on Tuesday. At that time I would like to accomplish as much as possible in order that we can move the legislation along.

**Senator Marchand:** I have no intention of dealing at length with this issue. I fought my battle and, as I said, I really disagree with the fundamentals on the way the bill proceeded but I have lost that battle. I have to decide now whether I vote for

[Traduction]

**L'honorable M. Crombie:** Merci beaucoup. J'ai bien apprécié les questions qui m'ont été posées par les honorables sénateurs, le sérieux avec lequel elles ont été soulevées et la compréhension de la question qu'elles traduisaient. Encore une fois, merci.

**Des voix:** Bravo.

**Le président:** Honorables sénateurs, comme nous disposons encore de quelques minutes avant la sanction royale, j'aimerais savoir si vous voulez passer l'adoption de ce projet de loi dès maintenant.

**Le sénateur Marchand:** J'aimerais bien qu'on puisse siéger la semaine prochaine et revoir le projet de loi article par article pour obtenir des précisions au sujet de certains points.

**Le président:** Nous prévoyons nous réunir mardi prochain à 9 h 30. Si nous le jugeons à propos, nous pourrions alors aborder l'étude du projet de loi article par article. D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Marchand:** Je vous prierais de m'excuser car j'ai d'autres engagements.

**Le sénateur Nurgitz:** Avant que le sénateur Marchand nous quitte, j'aimerais lui signaler que je suis d'accord avec lui. Sans vouloir empiéter sur les questions qu'il voudrait poser, j'aimerais avoir une idée des renseignements qu'il voudrait obtenir afin qu'il puisse obtenir satisfaction, lors de l'étude article par article, mardi prochain. Il serait peut-être bon de savoir si l'on doit assigner des représentants du ministère. Le sénateur Marchand veut-il que nous demandions à des représentants du ministère d'être présents?

**Le sénateur Marchand:** J'aimerais que nous abordions l'étude du projet de loi article par article et qu'en conséquence, nous invitions les fonctionnaires intéressés. J'aimerais regarder à nouveau ce projet de loi afin de pouvoir m'en faire une idée juste.

**Le président:** Je signale aux membres du Comité que nous aborderons l'étude du projet de loi article par article, mardi prochain à 9 h 30.

**Le sénateur Marchand:** J'aimerais peut-être mentionner que je ne voudrais pas retarder la procédure, si d'autres sénateurs désirent poursuivre.

**Le président:** Il serait peut-être utile, si vous avez des questions à poser en particulier, de les préparer pour mardi matin, car il ne nous restera que trois jours pour adopter tous les projets de loi que nous avons en main, y compris celui-ci. Il faudrait peut-être prévoir une autre séance mardi prochain. Sauf erreur, le Sénat siège à deux heures mardi, et les autres comités siégeront également. Il nous faudra trouver une période libre, mais il est déjà prévu que nous nous réunissions mardi prochain à 9 h 30. Il nous faudra alors être très productifs, si nous voulons que ce projet de loi soit adopté.

**Le sénateur Marchand:** Je n'ai pas l'intention de retarder le débat sur cette question. J'ai mené mon combat, et comme je l'ai dit, je suis en profond désaccord sur la conception même du projet de loi, mais j'ai perdu la bataille. Il me faut mainte-

[Text]

the bill. In terms of what I want, a further meeting is really for the clarification of the bill. On my part I do not intend to take up a lot of time. I am sure the officials can deal with it very quickly.

**The Chairman:** Mr. Lahey and Mr. Greene will be here.

**Senator Marchand:** We should be able to deal with it fairly quickly.

The committee adjourned.

[Traduction]

nant décider si je voterai en faveur du projet de loi. Tout ce que je veux, c'est une autre réunion pour obtenir certaines précisions. Je n'ai pas l'intention d'accaparer beaucoup de temps. Je suis sûr que les fonctionnaires du ministère pourront m'éclairer en peu de temps.

**Le président:** Monsieur Lahey et M. Greene seront ici.

**Le sénateur Marchand:** Nous devrions pouvoir procéder assez rapidement.

La séance est levée.





## APPENDIX "LEG-17-A"

## COALITION OF FIRST NATIONS

116, promenade du Portage

Hull, Quebec J8X 2K1

Tel. 776-9837

To : All Members of the Senate of Canada

June 12, 1985

## RE: Bill C-31, An Act to Amend the Indian Act

As you may know, certain reports were prepared by the Coalition of First Nations for the Ottawa Conference reviewing the implementation of the Helsinki Accords. These reports reveal Canada's gross and persistent violations of the human rights of indigenous peoples, and make special reference to Bill C-31. Numerous questions remain unanswered about its legality and moral justification.

1. What is the extent of Canada's commitment to its international obligations under the Charter of the United Nations organization, and the international covenants? Specifically, to what extent, if any, has the right of indigenous peoples to self-determination, set out in Article I of the CPR covenant and Article VII of the Helsinki Accords been recognized? What action, if any, has been taken to remove colonialism and racism from Canada's laws and policies on the extinguishment of aboriginal rights and titles? What action, if any, is being contemplated to ensure that lands unlawfully removed from Indian reserves under the Indian Act are returned? In view of the imminent recognition of 80,000 + new Indians, does Bill C-31 provide in any way for Indian reserves to peacefully recover lands due to them?
2. The setting apart of a people as a distinct race by law, ~~where these~~ **arbitrary and designed to suppress basic political rights and freedoms**, is abhorrent and contrary to international and domestic morality in this era of decolonization. The 118 year-old **Indian Act** meets the above description. Does Canada plan to eliminate its "apartheid" indigenous peoples policies? How? When? Does continued Federal Government control over a "status" system, envisaged in C-31 mean continued apartheid? What is the Federal Government's response to Indian demands that the apartheid system be dismantled by turning over **full** authority to Indian First Nations to determine their membership?
3. Treaties with Indians for over 200 years have formed the basis of all legal and political relations between Canada, as successor to the British Crown, and the Indigenous Peoples. In view of the fact that the treaty process is recognized in the 1763 Proclamation of George III (and in S.25 of the Canada Constitution Act), does the Federal Government plan to continue treaty-making with Indians? Are the land claims settlements that have and will be made considered treaties? What is the present government's position on the provisions of the 1984 Constitutional Accord that authorized a "bilateral process"? Does the process, when it is created, mean Indian consent or more limited consultation after the fact?

4. Canadian law discriminates against Indigenous Peoples by not recognizing indigenous customary or Indian common law. What action is planned to ensure that these laws are respected? Whereas it is part of Canada's constitutional tradition that "inherent" rights of Indian nations not be recognized, has this been effected by the provisions of the **Canada Act**? The Minister of Indian Affairs has stated that Bill C-31 recognizes "inherent" rights. How and where? What is the general policy of the Government on these matters?
5. The Report of the Special Committee on Indian Self-Government, written after extensive discussions with Indians", assert(ed) as a principle that it is the rightful jurisdiction of each First Nation Government to determine its own membership according to that particular government's own criteria". To what extent are Canada's attempts to continue to legislate on Indian status violations of these rights recognized by the Committee? Does Canada consider Indian control of membership a right or a privilege that could be removed when the political climate shifts? In view of the basic recommendation of the Special Committee Report (supported by all parties) that a "new relationship" be created between Canada and the status Indians, based on recognition of Indian self government, is simply amending a colonial era act enough? To what extent is the present government committed to the many various recommendations of the Special Committee?
6. The Special Committee stated that Canada's international obligations towards indigenous peoples is derived from covenants which "... guarantee the fundamental collective right of the peoples to self government" (p. 136). In view of the paramountcy of group rights, what actions are under consideration to ensure collective rights are not undermined by individual claims, as required in s.25 of the **Canada Constitution Act**? Further violations of group rights, as contemplated by C-31, under the pretext of redressing past grievances is considered totally unacceptable by indigenous peoples. Bill C-31 protects the rights of individuals to "transmit status" according to federal criteria over and above criteria established by Indian nations. What agreement can the Federal government produce to evidence Indian peoples support for its decision to give priority to "reinstatement" over Indian control of membership?
7. The previous Liberal Government introduced an Indian government bill. What are the plans of the current government as regards Indian government legislation? Will there be other legislation that refers to membership like the acts to implement the James Bay Agreement or the proposed Sechelt Band Act? Is there to be one national definition of Indians or various definitions scattered in various acts?
8. To what extent will existing aboriginal and treaty rights framed in Section 25 and 35 of the **Canada Constitution Act** be undermined by C-31? What is the relationship between Canada's constitution and C-31? To what extent will constitutional negotiations now occurring between indigenous peoples and the Government of Canada be disrupted by C-31?

Copies of the four (4) reports are available from our offices in Hull. In view of the many recent developments on C-31, we respectfully request that meetings be set up before C-31 is passed and irreparable damage done to relations between Canada and the Indigenous People?



## COALITION OF FIRST NATIONS

June 11, 1985

To: Members of the Senate

- Does not Bill C-31 in fact create numerous classes of Indians - namely:
  - Registered Indians
  - Status Indians
  - Non-Status Indians
  - Band List Indians
  - Indian children of re-instated women
- There are no firm figures on costs impact as to re-instated persons at the Band level. How can this Bill be passed without some clear cost studies and how those costs will be met if this Bill is past?
- The Bill was originally intended to amend the Indian Act and particularly 12(1) (b) as such pertains to discrimination. Yet the present Bill covers more than just the woman's discrimination issue. How, therefore, can this Bill be passed when such amendments as the liquor prohibition section has never been discussed with Indian people?
- Bill C-31 in its entirety strips Chiefs and Councils (the elected and legitimate Indian Government of the Bands) of their legislative powers by requiring through the legislation of the Government of Canada that membership of the Band must be determined by Band referendums?
- How does the Government of Canada maintain on the one hand, as indicated by the Minister, that Indian Governments should have more power, and on the other hand, deny Indian Governments the power and authority to legislate on membership.
- If there is an admitted 11,000 housing backlog in Indian housing, how is the Government of Canada planning on accommodating the reinstated women and their families?
- The Minister stated he wanted to eliminate discrimination but has added classes of Status Indians. Since only Status Indians receive federal funds, then persons recognized by the Bands and not by the Federal Government will not be eligible for federal funding. These Bands will be penalized by recognizing Indians not recognized by the Department.
- The Registrar, Indian Affairs will have increased powers, why?
- The Department is not being terminated but increasing the work load, thus increasing the number of bureaucrats. Is this government policy?
- Who has the financial responsibility, Federal, Provincial, or Indian Governments for dependent children living with their reinstated mother?
- \* These are only a few of the unanswered questions concerning Bill C-31. In view of the defective nature of the bill, it should be re-examined in the Committee.

## APPENDIX "LEG-17-B"

TELEPHONE (403) 452-4330  
452-4331

## INDIAN ASSOCIATION OF ALBERTA

11630 KINGSWAY AVENUE  
EDMONTON, ALBERTA T5G 0X5

June 14, 1985

Senator C. William Doody  
Room 279-S, CB  
The Senate, Parliament Buildings  
Wellington Street  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A4

Dear Senator Doody:

As you are no doubt aware The Chiefs of the Indian Nations of Alberta Are most upset by the decision of the House of Commons to accept Bill C-31 with only those amendments proposed by the Minister of Indian Affairs. The passage of Bill C-31 in the House means that only you and your colleagues are now in a position to correct the situation. For this reason, we call upon you to protect the interests of the existing reserve populations. Justice can not be served by imposition of other people's decisions on them. Indian Governments have only recently been able to function again for their members' best interests. There are many serious ongoing issues they are required to address with, in the vast majority of cases, the most meager resources. Their time and effort is constantly imposed upon by non-Indian government initiatives to terminate the rights of their people and eliminate their government powers to function effectively. The issue of equality for their membership is a matter raised by non-members and a result of government imposition of definitions of the term Indian. The present government is using this issue not to correct its past injustices but to politically destabilize the reserve communities.

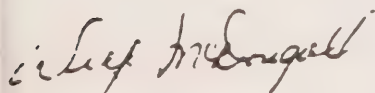
The Government of Canada has had the power to extend the rights and benefits of Aboriginal and Treaty rights to all those persons it victimized without disrupting the existing reserve populations. It has chosen not to

provide additional land or resources but to further tax the meager resources of existing communities. Its intent to put in jeopardy existing communities is evidenced by its selective use of concepts of Indian government and self-determination. It does not eliminate forever the possibility of alienation of the few lands remaining to Indian nations. Instead, it provides for the possible dissolution of these by persons without any recent commitment to such lands and communities.

This threat to our people's future must be recognized by the Senate. Our self-government and right to self determination must not be undermined by legislation. Any legislation under consideration should only address the Government of Canada's willingness to recognize our rights and effect the means by which our people can share in the wealth of their country from their appropriated lands and resources. Outstanding issues of territorial and resource rights must be settled. Such settlements would address the issue of rights of those Indians deprived of status by past Governments of Canada. Indian Nations are prepared to settle membership issues when the government shows its willingness to end its past discrimination of Indian Nations. The fair and justice settlement of these outstanding issues of aboriginal and treaty rights will demonstrate the governments serious intent to recognize the Indian peoples' right to continue to exist and give real meaning to the granting of status to the dispossessed. Under no circumstances can the leaders of Indian nations in Alberta accept anymore interference with or manipulation of their peoples right to self-determination. Political rights in our communities must be earned as provided by the existing members not acquired by strangers to them. This is a right reserved by all communities. Do not allow injustice to be done. Stop Bill C-31. The Chiefs of Alberta request the opportunity to meet with you.

Yours Sincerely;

INDIAN ASSOCIATION OF ALBERTA



Wilfred McDougall  
President



## APPENDIX "LEG-17-C"

TELEX

CT0986 JUN 19 1940 EST  
EADN215 75 FR  
TDDD SADDLE LAKE ALTA 18 1614

LEADER OF THE OPPOSITION SENATE COMMITTEE PH-9929171  
HN. ALLAN MACEACHEN RM381 SOUTH HOUSE OF COMMONS  
OTTAWA ONT PH-9961916

BT

RE BILL C-31: WE UNDERSTAND THAT INDIAN NATIONS WILL NOT BE ALLOWED TO APPEAR BEFORE THE SENATE COMMITTEE. FIND THIS DISAPPOINTING SINCE THIS WILL DEAL WITH THE INDIAN NATIONS FOR THE REST OF THEIR LIVES. IF THE SENATE WOULD LISTEN TO THE INDIAN NATIONS OUR POSITION WILL CLARIFY OUR RESERVATIONS ABOUT BILL C-31. IF THE MINISTER CAN APPEAR TO DEFEND HIS CASE WE ONLY ASK FOR EQUAL TIME. YOURS IN NATIONHOOD

COALITION OF FIRST NATIONS REPRESENTING 70,000 STATUS INDIANS.

## APPENDIX "LEG-17-D"

*Native Council of Canada*

(MÉTIS and NON-STATUS INDIANS)  
LE CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA

450 Rideau Street, 4th Floor  
Ottawa, Ontario K1N 5Z4

TELEPHONE 613-238-3511  
TELEX 063-3301

PRESIDENT  
LOUIS (SMOKEY) BRUYERE

VICE-PRESIDENTS  
HARRY W. DANIELS  
DWIGHT A. DOREY

June 19, 1985

The Honourable Joan Neiman,  
Senator  
Chairman - Standing Senate Committee  
on Legal and Constitutional Affairs  
Centre Block, Suite No. 477-S  
Ottawa, Ontario

Dear Senator Neiman:

Once again, as per our letter dated April 17, 1985 we are requesting time to appear before your Standing Committee to go through the amended Bill C-31 as passed by the House of Commons on June 12, 1985.

We ask that the Committee allocate a period of approximately four (4) hours to allow our Executive, legal counsel, and two member PTO's to appear before your committee for a detailed, clause-by-clause review.

As you know, the Native Council of Canada has been a major player in amending the Bill through all its stages between tabling and passage in the House of Commons. Much of the important debate on amendments in the House Standing Committee which were deliberated from March 1, to April 30 were guided by the NCC's Clause by Clause Analysis.

The Minister of Indian Affairs himself has praised the NCC's analysis and recommended it to all members on the Standing Committee.

Considering the depth of our involvement in reviewing and improving the Bill over the past four months and the fact that these decisions directly affect our constituents, I look forward to receiving a favourable response regarding the scheduling of NCC's appearance before the Committee.

I will be forwarding to you, as soon as possible, an advance copy of our latest clause by clause assessment and our proposed changes in order to allow your committee to prepare for our appearances.

Yours sincerely,

Louis (Smokey) Bruyere  
President

/rms

HONOURARY PRESIDENTS: GENE RHEAUME • A.E. BELCOURT • GLORIA GEORGE • HARRY W. DANIELS

HONOURARY SECRETARY TREASURER: PATRICIA GEORGE

## APPENDIX "LEG-17-E"

*Native Council of Canada*

(METIS and NON-STATUS INDIANS)  
LE CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA

450 Rideau Street, 4th Floor  
Ottawa, Ontario K1N 5Z4

TELEPHONE 613-238-3511  
TELEX 053-3301

PRESIDENT  
LOUIS (SMOKEY) BRUYERE

VICE-PRESIDENTS  
HARRY W. DANIELS  
DWIGHT A. DOREY

June 20, 1985

The Hon. Joan Neiman  
Chairman,  
Senate Standing Committee on  
Legal and Constitutional Affairs,  
The Senate of Canada  
Ottawa

Dear Senator Neiman:

**Re: Bill C-31, An Act to Amend the Indian Act**

I now understand that the Native Council will not be invited to appear before your committee to provide you with our final amendment proposals for Bill C-31. Unfortunately this means the NCC has now been denied the opportunity to present and defend its detailed proposals twice, first by the Standing Committee of the Commons and now by your Committee. Let me say that while I do understand that the time pressures that brought your Committee to this decision were not of your own making, I must insist that our concerns be clearly in the fore-front of the Senate's deliberations.

As I promised over a month ago and again in my letter to you of yesterday, I am enclosing copies of our final amendment proposals for you to distribute to Committee members. You will find that they are largely self-explanatory. In summary we are requesting the following:

**1. Ensure equality in applying the principle of restoration:**

- Include Indians denied or stripped of status under Section 12(1)(a)(i) & (ii);
- Restore status and band membership to all those who lost status and band membership.
- Remove generational discrimination and the artificial "blood quantum" rule in the Bill



**2. Ensure that the Indian Act reflects the "Special Relationship":**

- Extend the entitlement to be registered to those who were never registered
- Ensure that non-status Indian communities are provided a fair, open, and timely hearing for their requests for recognition as bands

**3. Ensure Consistency of the Indian Act with the Charter:**

- Extend reserve residency rights to include handicapped and aged relatives and guarantee residency rights to band members
- Ensure that the due process provisions of the Charter are respected by limiting the liability exemption in the Bill to bands, councils and band members only

In addition, the amendment proposals include suggestions for regional and national tribunals to "Indianize" the registration and band code appeal processes.

In the course of your deliberations, and especially while you have the Minister before you in Committee, I would ask that you bear the following in mind. The Native Council of Canada does not support any delay in passing Bill C-31. It is we who will have to pay the penalty of delay. Those of us without status, particularly our elders who desire to end their days in their home communities and to be joined with the spirits of their own ancestors, will be the ones who will, yet again, have to sacrifice. We do not desire any delay. Yet we do demand justice.

I would ask you to consider taking the following course of action. First, accept the wisdom of our proposals and support them as consistent with the principles of the Bill.

Secondly, exert all your influence within the Senate and with the Government to gain acceptance of our amendments without requiring a return to the House of Commons. No amendment need be defined as "substantive" if it is consistent with the Bill, even amendments involving money. All that is needed is the consent of the Government through a Royal Recommendation. All that is needed is the political will to see justice done and done without delay.



Finally, do not accept Bill C-31 as a solution, but as a temporary measure. Many of our proposals could be accommodated outside of the Bill in subsequent legislation or policy commitments. We ask for their inclusion in Bill C-31 because of our fear that such commitments will not be made. If you find that our proposals are not capable of being included in Bill C-31, then I ask you to insist that the Senate immediately strike a special Committee to investigate the rights and needs our proposals represent.

Yours sincerely,

Louis "Smokey" Bruyere

cc: Members of the Senate Standing Committee  
on Legal and Constitutional Affairs

Minister of Indian Affairs and Northern Development

House and Senate Leaders



APPENDIX "LEG-17-F"

# **NATIVE COUNCIL OF CANADA**

## **ANNOTATED AMENDMENT PROPOSALS**

### **To BILL C-31**

### **"AN ACT TO AMEND THE INDIAN ACT"**

**Senate  
Standing Committee on Legal  
and Constitutional Affairs**

**June 20, 1985**





## **Motion No. 1.**

### Section of C-31 Affected

Section 6(1)(c) would be expanded to include those enfranchised or denied status by virtue of S. 12(1)(a)(i) & (ii).

### Problems With Existing Section

With the changes made in the House of Commons, S. 6(1)(c)(d) & (e) would reinstate all Indians who were denied status, omitted from Band Lists, or arbitrarily enfranchised, except for those affected by subsections 12(1)(a)(i) & (ii)-- the "half-breed scrip" clauses. Absolutely no reason has been given by the government or in Committee to justify this unequal treatment.

Those who received or were allotted scrip (even if they never cashed the scrip in) were stripped of or denied status, regardless of their ancestry or affiliation to their tribal heritage or homelands. Scrip was often used as an inducement to meet "enfranchisement quotas" where per capita or treaty pay-outs were too modest to succeed. Like 12(1)(b) and the other enfranchisement clauses, it was a vehicle for reducing the number of status Indians. It had relatively little to do with the cultural distinctions between Métis and Indians. In the early part of the century, many Indians moved back and forth between "scrip" and "status" out of dire economic necessity.

Recognizing the injustice involved, the Diefenbaker Parliament partially rectified the error of the 1951 and earlier provisions of the Act by exempting those registered as of 1958. Those who were denied prior to and since that time still await fair treatment.

### Reasons for Proposed Amendment

The amendment would add Ss. 12(1)(a)(i) & (ii) to the list of sections covered in Section 6(1)(c) in Clause 4 of the Bill, thereby treating all Indians who lost their status under Sections 12 with equality.

**Motion No. 1.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4 by striking out lines 40 to 41 at page 3 and substituting the following therefor:**

**"1951, under subparagraph 12(1)(a), (i), (ii), or (iv), paragraph 12(1)(b) or subsection 12(2)".**

## **Motion No. 2.**

### Sections of C-31 Affected

This amendment would eliminate the sexually and generationally discriminatory distinction between sections 6(1)(f) and 6(2).

### Problems With Existing Sections

The effect of the distinctive treatment accorded Indians with one parent as opposed to those with two parents is to impose an effective and highly arbitrary "quarter-blood" rule on the transmission of status in the future. Regardless of ones "Indianness", Bill C-31 proposes to determine status on the sole basis of generational distance from the registration list.

There is of course a built in feature to the current Bill which mocks both the Charter and the legislation's principle of ending sexual discrimination. As has been documented by all native women's groups, the children of native women being reinstated will be treated, in their capacity to transfer status, differently than the children of current band members, even where one of the latter is of non-Indian ancestry. The result is that of two children identical in ancestry, one is treated as a "half-blood" and the other as a "quarter-blood".

Section 6(2), by its separate treatment of children of one parent entitled to be registered (again, without regard for the Indian ancestry of either parent), also means that thousands of Indians will still have no option but to call themselves "non-status". They are being asked to pay the penalty for Parliament's delay in according justice to their grand-parents.

### Reasons for Proposed Amendment

The amendment would amend Section 6(1)(f) to specify single parentage, thus eliminating the need for Section 6(2).



**Motion No. 2.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4**

**(a) by striking out lines 27 to 30 at page 4 and substituting the following therefor:**

**"(f) that person is a person one of whose parents is, or if no longer living, was at the time of death entitled to be registered under this section.**

**(b) by striking out lines 31 to 36 at page 4 and renumbering the subsequent Clauses accordingly.**

## **Motion No. 3.**

### Section of C-31 Affected

A new section would be added to allow for the first time registration of Indians who were never registered or descended from those never registered under the Indian Act.

### Problems With Existing Bill

Indians who never registered or were missed during the registration process are excluded from the entitlement provisions of the Bill. These people were denied status as surely as those Indians who were enfranchised or born into the limbo of "non-status" because of their parent's loss of status.

A significant number of Indians, in some cases whole communities, were missed in the process of original registration of Band Lists over the last century and again during the creation of the Federal Register in the 1950s. Examples include the isolated communities in the Treaty #8 area of Alberta, several North-West coast communities in B.C., and the smaller settlements in Northern Ontario.

In addition, dozens of Indian families in the Maritimes are descended from individuals who were never-registered. As NCC witnesses appearing before the House of Commons Standing Committee testified, the cumulative affect has been the creation of many families characterised by an Indian father who falls into the "never-registered" category, an Indian mother who lost status and will be reinstated, and children with status or no status depending on their maternity. The ramifications become increasingly absurd through the broader family, with some families representing as many as four types of status under the Act, each with different rights, benefits, and capacities to transfer status.

### Reasons for Proposed Amendment

The amendment would create a Registration Commission representative of the Indian community to investigate and confer eligibility on Indians who were never registered but who otherwise would have been entitled to be registered.

**Motion No. 3.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4 by adding immediately after line 5 at page 5 the following:**

***" Registration Commission***

**6.1(1) The Minister shall establish a Registration Commission to determine the eligibility for registration of persons entitled to be registered under any provision of this Act or any previous Act but whose names were never entered on the Indian Register or on a band list prior to September 4, 1951.**

**(2) The Registration Commission shall consist of three persons appointed by the Minister, one person representing those persons registered under the Indian Act prior to April 17, 1985, one person representing those persons who had lost status, been enfranchised or had otherwise been omitted from the Indian Register or band lists prior to April 17, 1985, and one person representing the Minister.**

**(3) Upon request of a person applying for registration under this section, The Registration Commission shall be empowered to:**

- (a) conduct such investigations that may be necessary;**
- (b) hold a hearing into all circumstances of the case and receive such evidence on oath, on affidavit or in any other manner, whether or not admissible in a court of law, as in its discretion it sees fit or deems just; and**
- (c) render a decision as to that person's eligibility for registration.**

**(5) Subject to section 14.3, the decision of the Registration Commission shall be final and conclusive and binding on the Registrar.**

**(6) Section 14.2 shall not apply to cases where the applicant has applied to the Registration Commission."**



**Motion No. 4.**Sections of C-31 Affected

Sections 10(2)(3) & (4) in Clause 4, dealing with Band membership control.

Problems With Existing Section

As they now read, sections 10(2),(3) and (4) would result in the following:

- Individuals challenging Band Code decisions will have to move directly to non-Indian courts with which they are not acquainted and which are very expensive.

- S. 10(4) allows bands to strip a 12(1)(b) women of any right to membership for a reason related to her loss of status (for example, continued marriage to a non-Indian, having borne a child of a non-Indian), as long as that reason is not the only one involved. This is fundamentally inimical to the principles of reinstatement and that of band control over membership "for the future", since it grants bands control over "past" membership as well.

Reasons for Proposed Amendment

This amendment would modify the existing Section 10 in two ways:

(a) bands must establish or identify appeal mechanisms, thereby integrating appeals at the first instance into the judicial structure of the community, and

(b) no person seeking reinstatement loses the right to band membership by a situation or action stemming from their original loss of status

**Motion No. 4.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4**

**(a) by striking out lines 35 to 37 at page 6 and substituting the following therefor:**

**"bership rules for itself.**

**(3) Membership rules established by a band under this section shall provide for a mechanism for appealing decisions on membership."**

**(b) by renumbering the subsequent Clauses accordingly, and;**

**(c) by striking out line 4 at page 7 and substituting the following therefor:**

**"his name so entered by reason of any".**

## **Motion No. 5.**

### Sections of C-31 Affected

Section 11(1)(c), dealing with automatic entitlement to band membership, is restored to its original wording and section 11(2)(a), dealing with entitlement to band membership controlled by the Registrar, is deleted.

### Problems With Existing Section

During the last two days of C-31's passage in the Commons, the government back-slid on its original principle of restoration by stripping those who were enfranchised under conditions set out in Sections 6(1)(d) & (e) of the right to both status and band membership. Nevertheless, the Minister has continued to argue that the principle of restoration is respected. This is simply not true.

Those covered by Sections 6(1)(d) & (e) lost status and band membership, and it is status and band membership which must be restored. The Minister's last minute change will, if it is allowed to stand, be inconsistent with the Charter, particularly section 15, and will be open to reversal in the Courts. The danger in allowing the courts to do the job the government is hesitant to carry out is that in the process, band membership codes will likely be over-thrown during the next two years. The effect could well mean that all status Indians, not just reinstated native women under Section 6(1)(c), will obtain band membership.

### Reasons for Proposed Amendment

The amendment would restore the original wording of Section 11(1)(c) and thus ensure that whatever rights and benefits were lost under the Indian Act system are restored equitably and equally to all those who lost them.



**Motion No. 5.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4**

**(a) by striking out line 26 at page 8 and substituting the following therefor:**

**"tered under paragraph 6(1)(c), (d) or (e) and".**

**(b) by striking out lines 1 to 5 at page 9 and by renumbering the subsequent Clauses accordingly.**

**Motion No. 6.**Section of C-31 Affected

Section 14.3 in Clause 4, dealing with appeals from decisions of the Registrar.

Problems With Existing Section

The Bill does not attempt to "Indianize" the central process of registration since it leaves decisions in the hands of a federal official and allows for no intermediary involvement of the Indian community in these decisions prior to appeals to the courts, themselves reflective of non-Indian values and concerns.

In the absence of at least some Indian involvement the Bill promotes financial hardship on those least able to afford costly court proceedings and, at the same time, makes it less likely that the registrar's decisions will be appealed, since Indians are wary, unfamiliar, and intimidated by the non-Indian legal system.

Reasons for Proposed Amendment

The amendment would interpose a representative tribunal between the registrar and the courts, thereby balancing administrative convenience, Indian participation, and legal finality. The tribunal structure would be controlled by the Minister, yet would be representative of the two major Indian interests involved--those reinstating as well as the bands.

**Motion No. 6.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4**

**(a) by striking out lines 8 to 9 at page 13 and substituting the following therefor:**

**"sion to a tribunal referred to in subsection (3.1)"**

**(b) by striking out line 16 at page 13 and substituting the following therefor:**

**"shall forthwith file with the tribunal a copy of"**

**(c) by striking out line 23 at page 13 and substituting the following therefor:**

**"(4) The tribunal may, after hearing on"**

**(d) by adding immediately after line 22 at page 13 the following:**

**"(3.1) (a) The Minister shall establish a tribunal to hear appeals referred under subsection (1) consisting of one person representing potential applicants under this Act, one person representing bands and a chairperson selected by the Minister;**

**(b) The tribunal shall have the power to:**

- (i) conduct such investigations that may be necessary;**
- (ii) hold a hearing into all the circumstances of the case, and;**
- (iii) receive such evidence on oath, on affidavit or in any other manner, whether or not admissible in a court of law, as in its discretion the tribunal sees fit or deems just.**

**(c) The decision of the tribunal referred to in subsection (4) may be appealed in accordance with subsection (5)."**

**(e) and renumbering the subsequent Clauses accordingly.**



## **Motion No. 7.**

### Section of C-31 Affected

An addition to section 14.3 in Clause 4, to deal with appeals from decisions under Band Code systems.

### Problems With Existing Section

The Bill "localizes" all conflict over band membership rulings and thereby tends to underwrite community strife. Many Bands will not want to establish review mechanisms at the local level in order to avoid conflicts over the Band Codes. The importance of having an "unbiased" review system is recognized, but these are hard to create in small communities where such decisions could be seen to create countervailing power centres.

Similarly, there is no representation of the broader Indian community at the Treaty, Tribal, or provincial levels. The Bill creates the Band Code system at the local level, with appeals going straight to the courts. The former will not necessarily represent the true Indian community, and the latter is costly, adversarial, and intimidating to Indians.

### Reasons for Proposed Amendment

The amendment would interpose regional tribunals, representative of the Indian peoples concerned, between Band Code rulings and the courts, thereby balancing the need for local determination of membership, Indian controlled and directed resolution of conflicts over rulings, and final legal determination in the courts. The amendment would also provide to many bands the opportunity to avoid local costs and potential community divisions by opting to make the regional tribunals the mechanism of automatic review called for in the Bill.

**Motion No. 7.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 4 by adding immediately after line 2 at page 14 the following:**

**" (6) The Minister shall establish regional tribunals to hear appeals from Band Code rulings or decisions of Band Code appeal mechanisms pursuant to section 10(2), such tribunals to consist of equal representatives of potential applicants and bands in that region under the chairmanship of a person mutually acceptable to those representatives;**

**(a) Such tribunals shall have the power to:**

**(i) conduct such investigations that may be necessary;**

**(ii) hold a hearing into all the circumstances of the case,  
and;**

**(iii) receive such evidence on oath, on affidavit or in any other manner, whether or not admissible in a court of law, as in their discretion the tribunals see fit or deem just, and;**

**(iv) affirm, vary, or reverse rulings made pursuant to section 10(2).**

**(b) The decisions of tribunals referred to in subsection (6) may be appealed in accordance with subsection (5)."**

## **Motion No. 8.**

### Section of C-31 Affected

A new subsection would be added to Section 17(1) in Clause 7, dealing with the Minister's role in constituting new bands from existing Indian communities without status.

### Problems With Existing Section

The Indian Act allows for the registration of Indians who were formerly without status where the Governor in Council declares a "body of persons" to be a band under the Act. This power has always been in the Indian Act, and unfortunately its need is still apparent in the continuing plight of many Indian communities that were never or only partially recognized and whose members therefore remain "un-recognized" Indians.

There is no policy on the formation of new bands from non-recognized Indian communities. Communities seeking a declaration have no assurance that their request will be considered. In the very few cases in the last forty years that have been considered, one took almost a decade to resolve (Dene-Inuvik), one is currently in court after forty years of temporizing (Lubicon Lake) and the other, Conne River, has just now entered the last stages of being recognized thirty-six years after the file was first opened.

The key issue is that in the absence of policy, unjustified delays ensue. Many communities seek status when, after long years of isolation, their lands are suddenly threatened by provincial or federal development initiatives. As in the case of Alberta's isolated communities, the consequence is often the virtual destruction of their land base and their way of life.

### Reasons for Proposed Amendment

The proposed amendment would take a small step towards at least formalizing the process of applying to have non-status communities declared as bands under the Act. All that the amendment would require is for the Minister to investigate and report to the Governor in Council and to Parliament when a request has been received.



**Motion No. 8.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 7 by adding immediately after line 22 at page 14 the following:**

**" (2) The Minister shall, within two years of receiving notice from a representative of a body of persons not referred to in section (1)(b) seeking to be declared a band for the purposes of this Act, cause an investigation to be made as to the desirability of such a declaration and report his recommendations to the Governor in Council, which report the Minister shall cause to be laid before Parliament at its next session for consideration through an appropriate committee."**

**Motion No. 9.****Section of C-31 Affected**

Section 18.1 in Clause 8 of the Bill, dealing with the rights of residency for dependents who are not band members.

**Problems With Existing Section**

This section has been amended by the House of Commons to ensure that all children, regardless of "dependency" in the financial sense, are covered.

However, there are great number of cases where dependents are not children but where it would be clearly unjust and cruel to deprive them of residence rights. Mentally or physically impaired adults and the aged would not be covered by this section, yet they are just as much in need of the protection afforded by a family setting as are children.

**Reasons for Proposed Amendment**

The proposed amendment would add to the section an allowance for dependents who are not children to reside on reserve with their relatives.

**Motion No. 9.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 8 by striking out line 36 at page 14 and substituting the following therefor:**

**"there with his dependents or any".**



## **Motion No. 10.**

### Section of C-31 Affected

The amendment would change the band by-law power over residence provided in Section 81(p.1) to ensure that bands are not able to deny residence to members of the band.

### Problems With Existing Section

The existing clause 15 will amend section 81 to give bands control over all aspects of residence for all persons on the reserve. While a power over non-members is obviously needed, a power to deny residence on the reserve to band members is clearly to deny to band members what is at heart the meaning of being a band member--the right to reside on the reserve. Because of the definition of an "elector" in the Bill, this clause would also allow the band to control the right to vote virtually on a case by case basis.

The government has stated that the intention of this clause is not to deny but to control residence for band members (ie. a zoning and housing power). Unfortunately, the clause would grant the simple power to deny residence. In conjunction with Section 10, this will almost certainly result in the following scenario:

- A Band applies its Code to specify a residency requirement (e.g. residence for at least 3 months in any 2-years)
- B Band passes by-law denying residence to new band members under various conditions related to former loss of status
- C Persons seeking reinstatement are caught in a catch-22 created by Sections 81(p.1), 10(2) & 10(3). The rules involved may not violate the Charter, and if they do, the Charter may not apply to Band Codes or by-laws.

### Reasons for Proposed Amendment

The new clause allows bands to control residence of all non-band members (subject to rights under 18.1), and eliminates the power to deny membership through the "back door" of S. 81 band by-law powers.

**Motion No. 10.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 15 by striking out lines 10 and 11 at page 17 and substituting the following therefor:**

**"(p.1) the residence of persons who are not members of the Band;"**

## **Motion No. 11.**

### Section of C-31 Affected

Clause 21 dealing with liability exemptions

### Problems With Existing Section

While exempting bands, band councils, and members of bands from liability for actions resulting in or stemming from past enfranchisements is clearly desirable, it is unconscionable to propose, as this section does, granting exemption from all liability to the Crown, the Minister, or any other person or body.

When clearly illegal and unjust actions were taken that resulted in years of misery and often the death of individuals, surely Parliament cannot condone making these acts legal and justified after the fact.

The NCC notes in particular that this section would, for the first time in Canadian legislative history, extend the extraordinary measure of Crown exemption from liability to third parties. This clearly violates the letter and the spirit of the due process provisions of the Charter and is totally unjust.

The only argument the government has advanced for this clause has been that to exempt bands but not the Crown and other parties would be to "imply" guilt on the part of the Crown and third parties. A more specious argument could not possibly be advanced in a country that prides itself on the principle of the rule of law. The fact is that bands, councils, and members have always been in a unique status of vulnerability and inequality under the law, and for the benefit of reconciliation need to be protected from legal liability. The same measure must not, at the cost of Canada's most sacred principles of justice, be extended to the Crown, the Minister, or to third parties.

### Reasons for Proposed Amendment

To restrict the liability exemption to bands, band councils, and members of bands.



**Motion No. 11.**

**June 20, 1985--That Bill C-31, be amended in Clause 21 by striking out lines 40 to 43 at page 20 and substituting the following therefor:**

**"against any band, council of a band or member of a band in relation to the omission or deletion of".**



## APPENDIX "LEG-17-G"

National Indian Brotherhood

## ASSEMBLY OF FIRST NATIONS

47 CLARENCE STREET, SUITE 300, ATRIUM BUILDING  
OTTAWA, ONTARIO K1N 9K1  
(613) 236-0673 TELEX 053-3202

June 20, 1985

Honourable Joan Neiman  
Chairman, Senate Legal and  
Constitutional Affairs Committee  
Room 475-S  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Senator Neiman:

I was disappointed to learn yesterday that the Senate Legal and Constitutional Affairs Committee has decided not to conduct public hearings thereby preventing the First Nations from expressing our views on the record on Bill C-31 before it becomes law.

The Assembly of First Nations suggests that you and your colleagues reconsider your decision and afford us an opportunity to testify before your Committee during its current review of Bill C-31. During your Committee's earlier subject matter review, the Assembly of First Nations testified that it could become necessary to appear once again during the Committee's official review of the Bill.

Although there have been subject matter reviews and sub-committee studies over the years on this matter, we are now faced with actual legislation. Some important provisions of the Bill were amended into the Bill after the Committee process in the House of Commons. We had no prior knowledge that those amendments were forthcoming nor had we any opportunity to put on record our views regarding those changes.

**"OURS TO BUILD — FORWARD IN UNITY"**

Considering the above and that the Bill still does not meet the minimum requirements of the First Nations and that it causes us great concern, I believe ours is a reasonable request. As well, you must consider that significant changes to the Indian Act, the one Federal law that affects the First Nations and our citizens more than any other, are seldom made.

The Assembly of First Nations expects that the Senate and its Committee would take its responsibility toward legislation very seriously and not pass Bill C-31 too hastily and without a full understanding of its ramifications on our communities. Equally important is the need for your Committee to respond favourably to each and every request from First Nations, bands and their organizations and representatives to testify.

Please contact my Parliamentary Liaison officials for any further information. I look forward to your early reply.

Sincerely yours,



David Ahenakew  
National Chief  
Assembly of First Nations

cc: Honourable Nathan Nurgitz  
Vice-Chairman, Senate Legal and  
Constitutional Affairs Committee

Honourable Duff Roblin  
Government Leader in the Senate

Honourable Allan MacEachen  
Leader of the Opposition in  
the Senate

Mr. Paul Belisle, Clerk,  
Senate Legal and Constitutional  
Affairs Committee

All Members of the Senate Legal and  
Constitutional Affairs Committee



## APPENDIX "LEG-17-H"

CT0222 JUN 20 1708 EST  
MMD052 MDCJ252 55 FR  
CRT MONTREAL QUE 20 1433

M. PAUL C. BÉLISLE, SENATE COMMITTEE, SENATE OF CANADA  
VICTORIA BLDG ROOM 622 OTTAWA ONT

BT

THE QUEBEC NATIVE WOMEN'S ASSOCIATION STRONGLY RECOMMENDS  
THAT BILL C-31 BE RATIFIED BY THE SENATE. IT IS OUR FIRM  
BELIEF THAT BILL C-31 (EVEN WITH HIS FLAWS) IS A MECHANISM  
THAT WILL RENDER JUSTICE TO INDIAN WOMEN AND CHILDREN.

DO NOT PUT US ASIDE AS HAS BEEN DONE IN THE PAST.

BIBIANE COURTOIS, PRÉSIDENTE  
ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC  
1600 BERRI SUITE 289 MONTRÉAL QUÉ H2L 4E4

## APPENDIX "LEG-17-I"

Translation  
X-1923923 (345)  
KEC 27/6/85

HON. SENATOR JOAN NEIMAN, CHAIRPERSON OF THE COMMITTEE  
CONSIDERING BILL C-31  
RM 4778 - CENTRE BLOCK  
OTTAWA

WE SUPPORT THE ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC AND  
THE CCCSW IN THEIR DEMAND THAT BILL C-31 BE RATIFIED SO THAT  
JUSTICE CAN BE DONE AND NATIVE WOMEN AND THEIR CHILDREN CAN  
RECEIVE ALL RIGHTS TO WHICH THEY ARE ENTITLED.

ALPHONSINE HOWLETT, PRESIDENT

THÉRÈSE CASGRAIN FOUNDATION

## APPENDIX "LEG-17-J"

HONOURABLE SENATOR JOAN NEIMAN, CHAIRPERSON OF THE COMMITTEE  
CONSIDERING BILL C-31, ROOM 477S, CENTRE BLOCK, OTTAWA

WE SUPPORT THE **ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC** IN  
THEIR DEMAND THAT BILL C-31 BE RATIFIED, SO THAT JUSTICE IS DONE  
AND NATIVE WOMEN AND CHILDREN RECEIVE ALL RIGHTS TO WHICH THEY  
ARE ENTITLED.

MARIE-HÉLÈNE BOYLE, VICE-PRESIDENT



## APPENDIX "LEG-17-K"

HON. SEN. JOAN NEIMAN, CHAIRPERSON OF THE STUDY COMMITTEE ON BILL C-31, HOUSE OF COMMONS, RM 477, CENTRE BLOCK, OTTAWA

ATT'N: ALL SENATORS

THE EQUAL OPPORTUNITIES FOR WOMEN CONSULTATIVE COMMITTEE OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA SUPPORTS THE **ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES** AND FIRMLY BELIEVES THAT BILL C-31 MUST BE RATIFIED BY THE SENATE SO THAT NATIVE WOMEN AND THEIR CHILDREN CAN HAVE JUSTICE AND EQUALITY.

CAROLE NOBERT, CHAIRPERSON OF THE EOWCC

## APPENDIX "LEG-17-L"

CT0179 JUN 20 1543 EST  
MMD969 MDCF130 33 FR RUSH  
CRT MONTREAL QUE 20 1638

HON. SENATOR JOAN NEIMAN, PRESIDENT THE COMMITTEE OF BILL C-31  
ROOM 477S CENTRE BLOCK PARLIAMENT BLDGS  
OTTAWA ONT (RUSH - ASAP)

BT

THE 17,000 MEMBERS OF CANADIAN HADASSAH WIZO SUPPORT RATIFICATION  
OF BILL C-31 TO ENSURE JUSTICE FOR NATIVE WOMEN AND CHILDREN.

CECILY PETERS, NATIONAL PRESIDENT  
STELLA TORONTOW, CANADIAN AFFAIRS CHAIRMAN  
HADASSAH WIZO ORGANIZATION OF CANADA

## APPENDICE «LEG-17-A»

## COALITION DES PREMIÈRES NATIONS

116, Promenade du Portage

Hull (Québec) J8X 2K1

Tél: 776-9837

À tous les membres du Sénat du Canada

le 12 juin 1985

Sujet: Projet de Loi C-31,  
Loi modifiant la Loi sur les Indiens

Comme vous le savez sans doute, certains rapports ont été préparés par la Coalition des Premières Nations pour la Conférence d'Ottawa chargée d'examiner la mise en oeuvre des accords d'Helsinki. Ces rapports révèlent les violations grossières et persistantes, par le Canada, des droits des peuples autochtones, et parlent précisément du projet de loi C-31. De nombreuses questions quant à sa légalité et à sa justification morale demeurent sans réponse.

1. Dans quelle mesure le Canada entend-il respecter ses obligations internationales en vertu de la Charte de l'Organisation des Nations-Unies, et des pactes internationaux? Plus précisément, dans quelle mesure le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, énoncé à l'article I du pacte DCP et à l'article VII



des accords d'Helsinki, a-t-il été reconnu? Quelles mesures ont été prises pour extirper le colonialisme et le racisme des lois et des politiques du Canada sur l'extinction des droits et titres autochtones? Quelles mesures sont envisagées pour garantir que les terres illégalement enlevées des réserves indiennes en vertu de la Loi sur les Indiens seront rendues? En prévision de la reconnaissance imminente de 80 000 nouveaux Indiens, le projet de loi C-31 prévoit-il une façon pour les réserves indiennes de recouvrer pacifiquement les terres qui leur reviennent?

2. La mise à part d'un peuple à titre de race distincte en droit, lorsque cette mise à part est arbitraire et destinée à supprimer les libertés et droits politiques fondamentaux, est répugnante et contraire à la moralité internationale et nationale dans cette époque de décolonisation. La Loi sur les Indiens, âgée de 118 ans, correspond à cette description. Le Canada envisage-t-il d'éliminer les politiques d'"apartheid" qu'il applique aux peuples autochtones? De quelle façon? Quand? Le contrôle continu du gouvernement fédéral sur le système d'"inscription" prévu par le projet C-31, signifie-t-il la perpétuation de l'apartheid? Quelle est la réponse du gouvernement fédéral aux Indiens qui exigent que le

système d'apartheid soit abandonné en donnant aux Premières Nations Indiennes tous les pouvoirs de déterminer l'appartenance à leurs effectifs?

3. Les traités conclus avec les Indiens pendant plus de 200 ans forment le fondement de tous les rapports juridiques et politiques entre le Canada, successeur de la Couronne britannique, et les peuples autochtones. Étant donné que le processus des traités est reconnu dans la Proclamation de George III de 1763 (et dans l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982), le gouvernement fédéral envisage-t-il de continuer de conclure des traités avec les Indiens? Les règlements des revendications territoriales qui ont déjà eu lieu et qui auront lieu sont-ils considérés comme traités? Quelle est la position actuelle du gouvernement concernant les dispositions de l'accord constitutionnel de 1984, dispositions qui ont autorisé un "processus bilatéral"? Le processus, une fois créé, signifie-t-il consentement des Indiens ou plutôt consultation plus limitée, après le fait?
4. Le droit canadien fait de la discrimination contre les peuples autochtones en ne reconnaissant pas les coutumes autochtones ou le droit commun des Indiens. Quelles mesures sont envisagées pour assurer le respect de ces

coutumes et de ce droit? Bien qu'il soit conforme à la tradition constitutionnelle du Canada que les droits inhérents des nations indiennes ne soient pas respectés, les dispositions de la Loi sur le Canada y ont-elles changé quelque chose? Le Ministre des Affaires indiennes a déclaré que le projet C-31 reconnaît les droits "inhérents". Comment et où? Quelle est la ligne de conduite générale du gouvernement sur cette question?

5. Le Rapport du comité spécial sur l'autonomie des Indiens, rédigé suite à de longues discussions avec les Indiens, affirme le principe qu'il appartient de droit au gouvernement de chaque Première Nation de déterminer l'appartenance à ses effectifs selon les critères propres au gouvernement concerné. Dans quelle mesure la persistance du Canada à légiférer sur les violations de ce droit par les Indiens est-elle reconnue par le Comité? Le Canada considère-t-il le contrôle, par les nations indiennes, de l'appartenance à leurs effectifs comme un droit ou comme un privilège qu'un changement de climat politique pourrait supprimer? Compte tenu de la recommandation fondamentale du Rapport du comité spécial (appuyée par toutes les parties) selon laquelle une "nouvelle relation" devrait être créée entre le Canada et les Indiens inscrits, relation qui serait fondée sur la reconnaissance de



l'autonomie indienne, est-il suffisant de modifier tout simplement une loi de l'époque coloniale? Dans quelle mesure le gouvernement actuel est-il engagé quant aux diverses recommandations du comité spécial?

6. Le comité spécial a déclaré que les obligations internationales du Canada envers les peuples autochtones procèdent de pactes qui "...garantissent le droit collectif fondamental des peuples à l'autodétermination" (p. 136) Vu la préséance des droits collectifs, quelles mesures sont envisagées pour faire en sorte que ces droits ne soient pas sapés par des revendications individuelles, comme l'exige l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982? Les peuples autochtones considèrent comme totalement inacceptable que soient de nouveau violés les droits collectifs, comme l'envisage le projet C-31, sous prétexte de corriger les injustices passées. Le projet C-31 protège les droits de l'individu de transmettre son état d'Indien inscrit, selon des critères fédéraux qui s'ajoutent à ceux que les Nations indiennes ont établis. Quel accord le gouvernement fédéral peut-il invoquer pour prouver que les peuples indiens appuient sa décision de donner priorité à la réintégration d'une personne dans ses droits sur le pouvoir de décision des Indiens?

7. Le précédent gouvernement libéral a déposé un projet de loi sur le gouvernement des Indiens. Quels sont les intentions du gouvernement actuel concernant la législation sur le gouvernement des Indiens? Y aura-t-il d'autres lois relatives à la composition des bandes comme les lois de mise en oeuvre de la Convention de la Baie de James ou le projet de loi sur la Bande Secheldt? Doit-il y avoir une seule définition nationale du mot "Indien" ou plusieurs définitions dispersées dans plusieurs lois?
8. Dans quelle mesure les droits ancestraux et issus de traités mentionnés aux articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 seront-ils sapés par le projet de loi C-31? Quel est le rapport entre la Loi constitutionnelle et le projet de loi? Dans quelle mesure les négociations constitutionnelles qui ont lieu à l'heure actuelle entre les peuples autochtones et le Gouvernement du Canada seront-elles rompues par le projet C-31?

On peut se procurer des exemplaires des quatre (4) rapports à nos bureaux de Hull. Compte tenu des nombreuses modifications apportées récemment au projet C-31, nous demandons respectueusement que des réunions aient lieu avant son adoption et avant que les rapports entre le Canada et les peuples autochtones soient irréparablement compromis.

## COALITION DES PREMIÈRES NATIONS

Le 11 juin 1985

Aux membres du Sénat

- Le projet de loi C-31 ne crée-t-il pas en fait plusieurs catégories d'Indiens, savoir:
  - les Indiens consignés au registre,
  - les Indiens inscrits,
  - les Indiens non inscrits,
  - les Indiens consignés dans les listes de bandes,
  - les enfants Indiens de femmes réintégrées dans leur droit.
- Il n'existe pas de chiffres exacts sur les coûts entraînés par la réintégration des personnes dans leur droit au niveau de la bande. Comment peut-on adopter ce projet de loi sans des études de coûts qui soient fiables, et comment entend-on défrayer ces coûts si le projet de loi est adopté?
- À l'origine, le projet de loi devait modifier la Loi sur les Indiens et en particulier l'alinéa 12(1)(b) pour autant qu'il touche à la discrimination. Pourtant, le projet actuel va au-delà de la simple discrimination à l'endroit



des femmes. Comment peut-on l'adopter alors que des modifications comme celles portant sur la prohibition des boissons alcooliques n'ont jamais été discutées avec les peuples indiens?

- Tout le projet C-31 retire aux chefs et aux Conseils (le Gouvernement indien élu et légitime des bandes) leurs pouvoirs législatifs en exigeant, par le biais des lois du Gouvernement du Canada, que l'appartenance aux bandes soit déterminée par des référendums au sein des bandes.
- Comment le Gouvernement du Canada peut-il, d'un côté, prétendre, comme l'a déclaré le Ministre, que les gouvernements indiens devraient avoir plus de pouvoirs et, de l'autre, refuser aux gouvernements indiens le pouvoir de légiférer sur l'appartenance à leurs effectifs?
- S'il est admis qu'il existe un retard de 11 000 unités résidentielles concernant le logement destiné aux Indiens, comment le Gouvernement du Canada envisage-t-il d'accommoder les besoins des femmes réintégrées dans leur droit et de leurs familles?
- Le Ministre a déclaré qu'il voulait éliminer la discrimination, mais il a ajouté des catégories d'Indiens inscrits.

Puisque seuls les Indiens inscrits reçoivent des fonds fédéraux, alors les personnes reconnues par les bandes mais non par le gouvernement fédéral ne seront pas admissibles à ces fonds fédéraux. Ces bandes seront pénalisées en reconnaissant des Indiens qui ne sont pas reconnus par le Ministère.

- Le registraire des Affaires indiennes aura des pouvoirs accrus. Pourquoi?
- Le Ministère n'est pas aboli, on augmente plutôt son volume de travail, multipliant ainsi le nombre de fonctionnaires. Est-ce là la politique du gouvernement?
- Qui a la responsabilité financière des enfants à charge vivant avec leurs mères réintégrées dans leur droit, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou les gouvernements indiens?
- \* Les questions qui précèdent ne sont que des exemples des questions relatives au projet C-31 qui n'ont pas reçu de réponse. Vu les lacunes du projet, celui-ci devrait être réexaminé en comité.

## APPENDICE «LEG-17-B»

## ASSOCIATION DES INDIENS DE L'ALBERTA

11630 Avenue Kingsway

Edmonton (Alberta) T5G 0X5

Le 14 juin 1985

Le Sénateur C. William Doody

Pièce 279-S, EC

Le Sénat, Édifices parlementaires

Rue Wellington

OTTAWA (Ontario)

K1A 0A4

Cher Sénateur Doody,

Comme vous le savez sûrement, les chefs des Nations indiennes de l'Alberta sont troublés par la décision de la Chambre des communes d'adopter le projet de loi C-31 en ne tenant compte que des modifications proposées par le Ministre des Affaires indiennes. L'adoption en Chambre du projet C-31 signifie que vous et vos collègues êtes maintenant les seuls en mesure de corriger la situation. C'est pourquoi nous faisons appel à vous pour protéger les intérêts des populations des réserves. On ne peut parler de justice si on impose à ces populations



les décisions d'un autre peuple. Ce n'est que récemment que les gouvernements indiens ont pu fonctionner de nouveau en fonction des intérêts de leurs membres. Il y a beaucoup de graves questions qu'ils doivent aborder, en ne comptant, le plus souvent, que sur de maigres ressources. Leur temps et leur effort sont constamment entravés par les initiatives d'un gouvernement non indien destinées à mettre fin aux droits de leur peuple et à empêcher leur gouvernement de fonctionner efficacement. La question de l'égalité pour leurs membres est soulevée par des non-membres et résulte de l'imposition, par le gouvernement, d'une définition du terme "Indiens". Le gouvernement actuel se sert de cette question pour ne pas avoir à corriger les injustices passées, mais plutôt pour déstabiliser politiquement les communautés des réserves.

Le Gouvernement du Canada a eu le pouvoir d'élargir les droits ancestraux et issus de traités à tous ceux qui ont subi ses injustices, sans démembrer les populations des réserves. Il a préféré ne pas offrir de terres ni de ressources additionnelles, mais plutôt de taxer davantage les maigres ressources des communautés existantes. Son désir de compromettre ces communautés est démontré par son usage circonspect des notions de gouvernement indien et d'autodétermination. Il n'élimine pas à jamais la possibilité d'aliéner les quelques

terres qui restent aux nations indiennes. Il prévoit plutôt la dissolution possible de ces nations par des personnes sans lien récent avec ces terres et ces communautés.

Le Sénat doit reconnaître cette menace envers l'avenir de notre peuple. Notre autonomie et notre droit à l'autodétermination ne doivent pas être sapés par des lois. Tout projet de loi devrait se limiter à prendre acte de la volonté du Gouvernement du Canada de reconnaître nos droits et de fournir les moyens qui permettront à notre peuple de partager les richesses qui se trouvent dans les terres dont il a été dépossédé. Il faut régler les questions des droits territoriaux et des droits aux ressources. Seraient ainsi réglés les droits des Indiens que les gouvernements passés du Canada ont privés de leur statut. Les Nations indiennes sont prêtes à régler les questions d'appartenance lorsque le gouvernement aura démontré sa volonté de mettre fin à sa discrimination envers les Nations indiennes. Le juste règlement de ces questions relatives aux droits ancestraux et issus de traités démontrera l'intention du gouvernement de reconnaître le droit des peuples indiens de continuer d'exister, et son intention de donner un sens véritable à l'octroi du statut à ceux qui en ont été privés. En aucun cas les chefs des Nations indiennes de l'Alberta ne peuvent tolérer d'entraves au droit

de leurs peuples à l'autodétermination. Les droits politiques dans nos communautés doivent être gagnés par leurs membres, et non acquis par ceux qui leur sont étrangers. C'est un droit qui revient à toutes les communautés. Ne permettez pas l'injustice . Arrêtez le cours du projet de loi C-31. Les chefs de l'Alberta voudraient vous rencontrer.

Salutations,

ASSOCIATION DES INDIENS DE L'ALBERTA

Wilfred McDougall

Président



## APPENDICE «LEG-17-C»

TELEX

LEADER DE L'OPPOSITION AU SÉNAT

HONORABLE ALLAN MACEACHEN, PIÈCE 381, SUD,

CHAMBRE DES COMMUNES

OTTAWA (ONTARIO)

SUJET; PROJET DE LOI C-31. NOUS APPRENNONS QUE LES NATIONS INDIENNES N'AURONT PAS LE LOISIR DE COMPARAITRE DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL. NOUS EN SOMMES DÉÇUS VU QUE CELA CONCERNE LES NATIONS INDIENNES ET LEUR AVENIR. SI LE SÉNAT ACCEPTAIT D'ÉCOUTER LES NATIONS INDIENNES, CELA POURRAIT CLARIFIER NOS RÉSERVES QUANT AU PROJET C-31. SI LE MINISTRE PEUT COMPARAITRE ET FAIRE VALOIR SON POINT DE VUE, NOUS DEMANDONS LE MÊME PRIVILÈGE.

SALUTATIONS

COALITION DES PREMIÈRES NATIONS, REPRÉSENTANT

70 000 INDIENS INSCRITS

## APPENDICE «LEG-17-D»

LE CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA

(MÉTIS ET INDIENS NON INSCRITS)

450 rue Rideau, 4<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario) K1N 5Z4

Président

Louis (Smokey) Bruyère

Vice-présidents

Harry W. Daniels

Dwight A. Dorey

Le 19 juin 1985

L'honorable Joan Neiman

Sénateur

Président du Comité sénatorial permanent

des Affaires juridiques et constitutionnelles

Édifice du Centre, pièce 477-S

Ottawa (Ontario)

Cher sénateur Neiman,

Encore une fois, et suite à notre lettre du 17 avril 1985, nous demandons un délai pour comparaître devant votre comité permanent afin que nous puissions examiner le projet

de loi C-31 adopté par la Chambre des communes le 12 juin 1985.

Nous demandons au Comité d'accorder une période d'environ quatre (4) heures pour la comparution de notre directeur, de notre conseiller juridique et de deux membres devant le Comité en vue de procéder à un examen détaillé du projet, article par article.

Comme vous le savez, le Conseil national des autochtones du Canada a largement contribué aux modifications apportées au projet de loi entre son dépôt et son adoption à la Chambre des communes. De nombreux et importants débats relatifs aux modifications discutées au Comité permanent de la Chambre du 1<sup>er</sup> mars au 30 avril ont suivi l'analyse, article par article, du CNAC.

Le Ministre des Affaires indiennes lui-même a fait l'éloge de l'analyse du CNAC et l'a recommandée à tous les membres du Comité permanent.

Vu l'ampleur de notre participation à l'examen et à l'amélioration du projet au cours des quatre mois passés et vu que ces décisions affectent directement nos mandants, j'espère recevoir une réponse favorable concernant la date



et la durée de la comparution du CNAC devant le Comité.

Je vous enverrai dès que possible un exemplaire de notre dernière évaluation, article par article, et des changements que nous proposons, afin que le Comité puisse être prêt pour notre comparution.

Bien à vous

Louis (Smokey) Bruyère  
Président

## APPENDICE «LEG-17-E»

LE CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA

(MÉTIS ET INDIENS NON INSCRITS)

450 rue Rideau, 4<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario) K1N 5Z4

L'Honorable Joan Neiman

Président

Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Sénat du Canada

Ottawa

Cher sénateur Neiman,

Sujet: Projet de loi C-31,  
Loi modifiant la Loi sur les Indiens

J'apprends que le Conseil national ne sera pas invité à comparaître devant le Comité pour vous faire connaître nos propositions finales de modifications au projet C-31. Cela veut malheureusement dire que l'on a refusé deux fois au CNAC l'occasion de présenter et de défendre ses propositions; la première fois, c'est le Comité permanent des Communes, et maintenant, c'est votre Comité. Même si je sais que vous n'êtes pas responsable des contraintes de temps qui ont conduit votre Comité à prendre cette décision,

j'insiste pour que nous puissions faire connaître clairement notre point de vue au Sénat.

Comme je vous l'ai promis il y a plus d'un mois, et aussi dans la lettre que je vous ai envoyée hier, je vous envoie des copies de nos propositions finales de modifications pour que vous les distribuiez aux membres du Comité. Vous constaterez qu'elles s'expliquent d'elles-mêmes. En résumé, nous demandons ce qui suit:

1. Garantir l'égalité d'application du principe de la réintégration:

- . comprendre les Indiens privés ou dépouillés de leur statut en vertu de l'article 12(1)(a)(i) et (ii);
- . rendre le statut et l'appartenance à la bande à tous ceux qui les ont perdus;
- . enlever du projet la discrimination envers les générations et la règle artificielle relative à la "quantité de sang".



2. Garantir que la Loi sur les Indiens reflète la "relation spéciale":

- . élargir le droit à l'inscription à ceux qui n'ont jamais été inscrits,
- . garantir que les demandes de reconnaissance comme bandes faites par les communautés d'Indiens non inscrits feront l'objet d'une audition juste, publique et à une date acceptable.

3. Garantir la cohérence de la Loi sur les Indiens avec la Charte:

- . élargir le droit de résider dans les réserves aux parents handicapés et âgés, et garantir le droit de résidence aux membres de la bande,
- . garantir le respect des dispositions de la Charte en limitant l'exemption de responsabilité dans le projet aux bandes, aux conseils et aux membres des bandes seulement.

En outre, les propositions de modifications comprennent des suggestions relatives aux tribunaux régionaux et nationaux en vue d'"indianiser" les processus de l'inscription et de l'appel *des décisions fondées sur les codes des bandes*.

Au cours de vos débats, et en particulier lorsque le Ministre comparaitra devant votre Comité, je vous demanderais de garder ce qui suit à l'esprit. Le Conseil des autochtones du Canada n'appuie aucun retard dans l'adoption du projet C-31. C'est nous qui subirons les conséquences de tout retard. Ceux d'entre nous qui ne sont pas inscrits, en particulier nos aînés qui veulent finir leurs jours dans leurs propres communautés et rejoindre les esprits de leurs ancêtres, seront ceux qui devront, encore une fois, se sacrifier. Nous ne cherchons pas à retarder le projet. Mais nous voulons la justice.

Je vous demanderais de procéder comme suit. D'abord acceptez la sagesse de nos propositions et reconnaissez-les comme étant cohérentes avec les principes du projet de loi.

Ensuite, usez de votre influence au Sénat et dans le gouvernement pour faire accepter nos modifications sans exiger un renvoi devant la Chambre des communes. Il n'est pas nécessaire qu'une modification soit définie comme

"substantive" si elle est conforme au projet de loi, même une modification relative à des questions monétaires. Tout ce qu'il faut, c'est l'accord du gouvernement par l'entremise d'une recommandation royale. Tout ce qu'il faut, c'est la volonté politique de voir à ce que justice soit faite et qu'elle le soit sans délai.

Finalement, ne voyez pas le projet de loi C-31 comme une solution, mais comme une mesure provisoire. On pourrait donner suite à nos propositions indépendamment du projet de loi, dans une loi future ou dans des engagements politiques. Si nous demandons qu'elles soient incluses dans le projet C-31, c'est parce que nous craignons que de tels engagements ne soient pas pris. Si vous jugez qu'il n'est pas possible d'inclure nos propositions dans le projet de loi, alors je vous demande d'insister pour que le Sénat mette immédiatement sur pied un comité spécial chargé d'enquêter sur les droits et les besoins décrits dans nos propositions.

Bien à vous

Louis "Smokey" Bruyère

copie: Membres du Comité sénatorial permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles  
Ministre des Affaires indiennes et du Développement  
du Nord  
Leaders du Sénat et de la Chambre



## APPENDICE «LEG-17-F»

CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA

Propositions de modifications annotées

au projet de loi C-31

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES INDIENS

Comité sénatorial permanent des  
Affaires juridiques et constitutionnelles

Le 20 juin 1985

MOTION N<sup>o</sup> 1Article concerné

L'alinéa 6(1)(c) serait élargi pour y inclure ceux qui sont émancipés ou qui n'ont pas droit à l'inscription en vertu des alinéas 12(1)(a)(i) et (ii).

Problèmes posés par l'article actuel

Les changements apportés par la Chambre des communes auront pour résultat que les alinéas 6(1)(c), (d) et (e) réintégreront dans leur droit tous les Indiens qui n'avaient pas droit à l'inscription, étaient omis des listes de bandes, ou étaient arbitrairement émancipés, sauf ceux qui sont touchés par les sous-alinéas 12(1)(a)(i) et (ii), relatifs aux terres ou certificats d'argent de métis. Le Comité et le Gouvernement n'ont donné aucune raison justifiant ce traitement inégal.

Ceux qui ont reçu ou à qui il a été attribué des certificats (même s'ils ne les ont jamais encaissés) ont été dépouillés ou privés de l'inscription, peu importe leur lien ancestral ou leur affiliation à un patrimoine ou à une terre tribale. Les certificats étaient souvent utilisés comme un encouragement à satisfaire les "contingents d'émancipation" lorsque

MOTION N<sup>o</sup> 1 (suite)

les versements par individu ou en vertu de traités étaient trop modestes pour y parvenir. Comme l'alinéa 12(1)(b) et les autres dispositions relatives à l'émancipation, le certificat permettait de réduire le nombre d'Indiens inscrits. Il avait relativement peu de rapport avec les différences culturelles entre les Métis et les Indiens. Au début du siècle, beaucoup d'Indiens allaient et venaient du "certificat" à l'"inscription" par nécessité économique.

En reconnaissance de cette injustice, le Parlement corrigea partiellement sous Diefenbaker l'erreur créée par les dispositions de la Loi antérieures à 1951, en exemptant ceux qui étaient inscrits à compter de 1958. Ceux à qui l'on a refusé l'inscription avant cette date et depuis attendent encore d'être traités équitablement.

Motifs de la modification proposée

La modification ajouterait les alinéas 12(1)(a)(i) et (ii) à la liste des articles couverts par l'alinéa 6(1)(c), à la clause 4 du projet de loi, mettant ainsi sur un pied d'égalité tous les Indiens qui ont perdu leur droit à l'inscription en vertu de l'article 12.



## MOTION N° 1

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à sa clause 4 en enlevant les lignes 38 et 39 à la page 3 et en leur substituant ce qui suit:

"vertu des sous-alinéas 12(1)(a)(i), (ii) ou (iv), de l'alinéa 12(1)(b) ou du paragraphe 12(2)"

Motion N<sup>o</sup> 2Articles concernés

Cette modification éliminerait la distinction, fondée sur le sexe et la génération, entre l'alinéa 6(1)(f) et le paragraphe 6(2).

Problèmes posés par les articles actuels

L'effet du traitement distinct accordé aux Indiens ayant un seul parent par opposition à ceux en ayant deux est d'imposer une règle, dite du "quart de sang", efficace et très arbitraire, sur la transmission du droit à l'inscription. Que l'on soit vraiment Indien ou non, le projet C-31 propose de déterminer le droit à l'inscription sur la seule base de la distance qui sépare la génération de la liste d'inscription.

Il existe bien sûr, enchassée dans le projet de loi, une caractéristique qui fait fi du principe de la Charte et de la législation voulant qu'il soit mis fin à la discrimination sexuelle. Comme tous les groupes de femmes autochtones l'ont démontré, les enfants de femmes autochtones qui sont réintégrés dans leur droit seront traités, quant à leur aptitude à transmettre le droit à l'inscription, différemment

MOTION N<sup>o</sup> 2 (suite)

des enfants des membres actuels de la bande, même lorsque l'un de ces derniers est d'ascendance non indienne. Il en résulte que, de deux enfants dont l'ascendance est la même, l'un est traité comme "demi-sang" et l'autre comme "quart de sang".

Le paragraphe 6(2), en traitant de façon distincte les enfants dont l'un des parents a droit d'être inscrit (encore une fois, sans tenir compte de l'ascendance indienne de l'un ou l'autre des parents) veut aussi dire que des milliers d'Indiens n'auront encore pas d'autre choix que celui de s'appeler "Indiens non inscrits". On leur demande de subir les conséquences du retard du Parlement à faire justice à leurs grands-parents.

Motifs de la modification proposée

La modification changerait l'alinéa 6(1)(f) pour y mentionner l'enfant dont un seul des parents a droit d'être inscrit, éliminant ainsi la nécessité du paragraphe 6(2).



MOTION N<sup>O</sup> 2

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié  
à sa clause 4

- (a) en supprimant les lignes 31 à 34 de la page 4 et en  
leur substituant les suivantes:

"(f) l'un de ses parents a droit d'être  
inscrit ou, s'il est décédé, avait  
ce droit à la date de son décès".

- (b) en supprimant les lignes 35 à 39 et en renumérotant  
les paragraphes suivants en conséquence .

MOTION N<sup>O</sup> 3Article concerné

Un nouvel article serait ajouté pour permettre l'inscription, pour la première fois, des Indiens qui n'ont jamais été inscrits ou qui descendent d'Indiens qui n'ont jamais été inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens.

Problèmes posés par le projet de loi, dans sa formulation actuelle

Les Indiens qui n'ont jamais été inscrits ou qui ont été omis durant le processus d'inscription sont exclus des dispositions du projet relatives au droit à l'inscription. L'inscription leur a été refusée aussi sûrement qu'aux Indiens qui ont été émancipés ou qui sont nés non inscrits à cause de la perte du droit à l'inscription de leurs parents.

Un nombre important d'Indiens, dans certains cas des communautés entières, ont été omis, lors de l'inscription originale, des listes de bandes au cours du siècle dernier, et de nouveau lors de la création du registre fédéral dans les années 50. À titre d'exemples, citons les communautés isolées de la zone du Traité 8 en Alberta, plusieurs communautés isolées de la côte nord-ouest de la Colombie-Britannique et les colonies plus petites du nord de l'Ontario.

MOTION N<sup>O</sup> 3 (suite)

De plus, des douzaines de familles indiennes des Maritimes descendent d'individus qui n'ont jamais été inscrits. Comme on l'a vu lors des dépositions des témoins du CNAC qui ont comparu devant le Comité permanent de la Chambre des communes, l'effet cumulatif a été la création de plusieurs familles comprenant un père indien tombant dans la catégorie des "jamais inscrits", une mère indienne qui a perdu son inscription et qui sera réintégrée dans son droit, et des enfants inscrits ou non inscrits selon que leur mère l'était ou non. Les conséquences deviennent de plus en plus absurdes au fur et à mesure que la famille grandit, certaines d'entre elles représentant jusqu'à quatre types d'inscriptions en vertu de la Loi, et chaque type ayant ses propres droits, avantages et capacités de transmettre son droit à l'inscription.

Motifs de la modification proposée

La modification créerait une Commission de l'inscription, représentative de la communauté indienne, qui serait chargée d'enquêter et de conférer l'admissibilité aux Indiens qui n'ont jamais été inscrits, mais qui autrement auraient eu droit de l'être.



MOTION N<sup>O</sup> 3

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à sa clause 4 en ajoutant immédiatement avant l'article 7 à la page 5, l'article suivant:

"Commission de l'inscription

6.1(1) Le Ministre crée une Commission de l'inscription chargée de déterminer l'admissibilité à l'inscription des personnes qui ont droit d'être inscrites en vertu d'une disposition quelconque de la présente Loi ou d'une Loi antérieure, mais dont les noms n'ont jamais été consignés au registre des Indiens, ni sur une liste de bande avant le 4 septembre 1951.

(2) La Commission comprend trois membres nommés par le Ministre, le premier représentant les personnes inscrites en vertu de la Loi sur les Indiens avant le 17 avril 1985, le deuxième représentant les personnes qui ont perdu leur inscription, qui ont été émancipées ou qui ont autrement été omises du registre des Indiens ou des listes de bandes avant le 17 avril 1985, et le troisième représentant le Ministre.

MOTION N<sup>O</sup> 3 (suite)

(3) À la requête d'une personne qui demande l'inscription en vertu du présent article, la Commission a le pouvoir de

(a) procéder aux enquêtes nécessaires,

(b) tenir audience sur les circonstances du cas et recueillir la preuve sous serment, par affidavit ou de toute autre manière, recevable ou non devant les tribunaux judiciaires, qu'elle juge appropriée; et

(c) rendre une décision quant à l'admissibilité de la personne à l'inscription.

(4) Sous réserve de l'article 14.3, la décision de la Commission est finale et péremptoire, et elle lie le Registraire.

(5) L'article 14.2 ne s'applique pas lorsque la Commission est saisie d'une demande d'inscription".

MOTION N<sup>o</sup> 4Articles concernés

Paragrapes 10(2), (3) et (4), à la clause 4, relatifs à la décision de la bande quant à l'appartenance à ses effectifs.

Problèmes posés par l'article actuel

Dans leur formulation actuelle, les paragraphes 10(2), (3) et (4) auraient les résultats suivants:

- les individus contestant les décisions prises en vertu des codes des bandes devront s'adresser aux tribunaux non indiens avec lesquels ils ne sont pas familiers et qui sont très coûteux.
- le paragraphe 10(4) permet aux bandes de dépouiller les femmes visées par l'alinéa 12(1)(b) du droit à l'appartenance pour une raison reliée à la perte de leur droit à l'inscription (par exemple, mariage existant avec un non-Indien, avoir porté l'enfant d'un non-Indien), tant que cette raison n'est pas la seule concernée. Cela est fondamentalement contraire aux principes de la réintégration et à celui du contrôle de la bande sur l'appartenance à



## MOTION N° 4 (suite)

ses effectifs "pour l'avenir", puisqu'il donne aux bandes le pouvoir de décider aussi de l'appartenance à leurs effectifs passés.

Motifs de la modification proposée

Cette modification changerait l'article 10 actuel de deux façons:

- (a) les bandes doivent créer ou identifier des mécanismes d'appel, permettant ainsi aux appels, comme c'est le cas pour les affaires en première instance, d'être entendus par les instances judiciaires de la communauté, et
- (b) une personne qui veut être réintégrée ne perd pas le droit d'appartenir à la bande en raison d'une situation ou d'une action résultant de la perte originale de son droit à l'inscription.

MOTION N<sup>O</sup> 4

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à sa clause 4

- (a) en supprimant les lignes 32 à 34 à la page 6 et en leur substituant ce qui suit:

"(3) Les règles d'appartenance aux effectifs d'une bande, établies par celle-ci en vertu du présent article, doivent prévoir une procédure d'appel des décisions relatives à l'appartenance".

- (b) en renumérotant les paragraphes suivants en conséquence; et

- (c) en supprimant la ligne 4 à la page 7 et en la remplaçant par la suivante:

"consigné en raison d'un fait ou"

MOTION N<sup>O</sup> 5Articles concernés

L'alinéa 11(1)(c), qui traite du droit automatique à l'appartenance aux effectifs d'une bande, est reformulé comme il l'était à l'origine, et l'alinéa 11(2)(a), qui traite du droit, contrôlé par le registraire, à l'appartenance aux effectifs d'une bande, est supprimé.

Problèmes posés par l'article actuel

Au cours des deux jours qui ont précédé l'adoption du projet aux Communes, le gouvernement est revenu à son principe original de réintégration, en dépouillant ceux qui étaient émancipés, dans les circonstances prévues aux alinéas 6(1)(d) et (e), du droit à l'inscription et à l'appartenance, aux effectifs de la bande. Néanmoins, le Ministre a continué de prétendre que le principe de la réintégration était respecté. Ce n'est pas vrai.

Ceux qui sont visés par les alinéas 6(1)(d) et (e) ont perdu leur inscription et leur appartenance à la bande, et c'est l'inscription et l'appartenance qui doivent être rendues. Le changement de dernière minute du Ministre sera, s'il est



MOTION N<sup>o</sup> 5 (suite)

maintenu, en conflit avec la Charte, en particulier son article 15, et sera susceptible d'être invalidé par les tribunaux. Le danger de faire faire par les tribunaux le travail que le gouvernement est réticent à faire lui-même est que, dans le processus, les codes d'appartenance aux bandes sont susceptibles d'être réduits à néant au cours des deux prochaines années. Il pourrait bien en résulter que tous les Indiens inscrits, pas seulement les femmes autochtones réintégrées dans leur droit en vertu de l'alinéa 6(1)(c), obtiendront l'appartenance aux effectifs d'une bande.

Motifs de la modification proposée

La modification rétablirait la formulation initiale de l'alinéa 11(1)(c) et, ainsi, les droits et avantages perdus en vertu du système de la Loi sur les Indiens seront rendus équitablement et également à tous ceux qui les ont perdus.

## MOTION N° 5

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié  
à sa clause 4

- (a) en supprimant la ligne 24 à la page 8 et en la  
remplaçant par la suivante:

"les alinéas 6(1)(c), (d) ou (e) et a cessé  
d'être un"

- (b) en supprimant les lignes 1 à 5 à la page 9 et en  
renumérotant en conséquence les dispositions suivantes.

MOTION N<sup>o</sup> 6Article concerné

L'article 14.3 ajouté par l'article 4 du projet et relatif aux appels des décisions du registraire.

Problèmes posés par l'article existant

Le projet de loi ne cherche pas à "indianiser" le processus central de l'inscription puisqu'il confie la prise des décisions à un fonctionnaire fédéral et ne prévoit aucune participation intermédiaire de la communauté indienne à ces décisions avant les appels aux tribunaux, lesquels reflètent des valeurs et des préoccupations étrangères aux Indiens.

En excluant toute participation des Indiens, le projet de loi accroît les difficultés financières de ceux qui sont le moins en mesure de s'offrir des procès coûteux et, en même temps, rend moins probables les appels des décisions du registraire parce que les Indiens se méfient du système juridique non indien, qu'ils le connaissent mal et qu'ils sont intimidés par lui.



MOTION N<sup>O</sup> 6 (suite)Motifs de la modification proposée

La modification intercalerait un tribunal représentatif entre le registraire et les tribunaux judiciaires, assurant ainsi un équilibre entre la commodité administrative, la participation des Indiens, et la finalité juridique. La structure du tribunal serait contrôlée par le Ministre, mais représenterait les deux principaux intérêts concernés, les Indiens qui cherchent à récupérer leur droit et les bandes.

MOTION N<sup>o</sup> 6

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi soit modifié à son article 4

- (a) en supprimant les lignes 8 et 9 et en les remplaçant par les suivantes:

"la décision au tribunal visé au paragraphe (3.1)"

- (b) en supprimant la ligne 16 à la page 13 et en la remplaçant par la suivante:

"traire dépose sans délai au tribunal une copie"

- (c) en supprimant la ligne 22 à la page 13 et en la remplaçant par la suivante:

"(4) Le tribunal peut, à l'issue de l'audition"

- (d) en ajoutant, immédiatement après la ligne 21 à la page 13, ce qui suit:

"(3.1) (a) Le Ministre établit un tribunal chargé d'entendre les appels visés au paragraphe (1). Le tribunal est composé d'une personne

MOTION N<sup>o</sup> 6 (suite)

représentant les requérants en vertu de la présente Loi, d'une personne représentant les bandes et d'un président choisi par le Ministre;

(b) Le tribunal a le pouvoir de:

- (i) procéder aux enquêtes nécessaires;
- (ii) tenir audience sur les circonstances du cas; et
- (iii) recueillir la preuve sous serment, par affidavit ou de toute autre manière, recevable ou non devant les tribunaux, qu'il juge appropriée.

(c) Il peut être interjeté appel de la décision du tribunal visée au paragraphe (4) conformément au paragraphe (5).

(e) et en renumérotant les dispositions suivantes en conséquence.



MOTION N<sup>O</sup> 7Article concerné

Addition à l'article 14.3 (ajouté par la clause 4 du projet) qui traiterait des appels des décisions rendues en vertu des systèmes de code des bandes.

Problèmes posés par l'article

Le projet de loi localise tous les conflits portant sur les décisions relatives à l'appartenance à la bande et tend ainsi à cautionner les querelles qui peuvent survenir dans les communautés. Plusieurs bandes ne voudront pas établir de procédures de révision à l'échelon local afin d'éviter les ~~conflits~~ <sup>portant sur les codes des bandes</sup>. On reconnaît qu'il est important de créer un système de révision "impartial", mais cela n'est pas facile dans les petites communautés où de telles décisions pourraient être perçues comme créant des centres de pouvoir compensateur.

De la même façon, la communauté indienne au sens large n'est pas représentée à l'échelon du traité, ni à celui de la tribu, ni à celui de la province. Le projet de loi crée le système de code à l'échelon local, les appels étant portés

MOTION N<sup>o</sup> 7 (suite)

devant les tribunaux judiciaires. Le système de code ne sera pas nécessairement représentatif de la véritable communauté indienne, et les tribunaux judiciaires sont coûteux, ils perpétuent les rivalités et ils intimident les Indiens.

Motifs de la modification proposée

La modification intercalerait des tribunaux régionaux, représentatifs des peuples indiens concernés, entre les décisions prises en vertu des codes de bandes et les tribunaux judiciaires, équilibrant ainsi la nécessité d'une détermination locale de l'appartenance aux effectifs, celle d'une résolution, sous le contrôle et la direction des Indiens, des conflits relatifs aux décisions, et celle de jugements finaux rendus par les tribunaux judiciaires. La modification donnerait aussi à de nombreuses bandes la possibilité d'éviter les frais locaux et les divisions au sein de la communauté, en confiant aux tribunaux régionaux la responsabilité de l'examen automatique prévu dans le projet de loi.

MOTION N<sup>O</sup> 7

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à sa clause 4 en ajoutant, immédiatement après la ligne 4 à la page 14, ce qui suit:

"(6) Le Ministre établit des tribunaux régionaux chargés d'entendre les appels des décisions fondées sur les codes des bandes, ou des décisions portant sur l'appartenance visées au paragraphe 10(2); un tribunal comprend un nombre égal de représentants des demandeurs et des bandes dans la région concernée et un président agréé par les représentants.

(a) Les tribunaux régionaux ont le pouvoir de

- (i) procéder aux enquêtes nécessaires,
- (ii) 'tenir audience sur les circonstances des cas;
- (iii) recueillir la preuve sous serment, par affidavit ou de toute autre manière, recevable ou non devant les tribunaux judiciaires, qu'ils jugent appropriée; et



MOTION N<sup>O</sup> 7 (suite)

- (iv) confirmer, modifier ou infirmer les décisions rendues conformément au paragraphe 10(2).
- (b) Il peut être interprété appel des décisions des tribunaux visées au paragraphe (6), conformément au paragraphe (5).

## MOTION N° 8

Article concerné

Un nouveau paragraphe serait ajouté à l'article 17 (clause 7 du projet de loi), qui traite du rôle du Ministre dans la constitution de nouvelles bandes à partir des communautés indiennes existantes qui ne sont pas inscrites.

Problèmes posés par l'article actuel

La Loi sur les Indiens permet l'inscription des Indiens qui étaient antérieurement non inscrits, lorsque le gouverneur en conseil déclare qu'un groupe de personnes constitue une bande en vertu de la Loi. Ce pouvoir a toujours été prévu par la Loi, et malheureusement il semble qu'il est encore indispensable, compte tenu de la mauvaise situation de nombreuses communautés indiennes qui n'ont jamais été reconnues ou qui ne l'ont été que partiellement, et dont les membres demeurent donc des Indiens "non reconnus".

Il n'existe pas de politique concernant la formation de nouvelles bandes à partir des communautés indiennes non reconnues. Les communautés qui voudraient obtenir une déclaration n'ont aucune garantie que leur demande sera examinée.

MOTION N<sup>O</sup> 8 (suite)

Parmi les rares cas qui, durant les quarante dernières années, ont été examinés, il en est un dont la solution a pris près de dix ans (Dene-Inuvik), un autre est à l'heure actuelle au stade judiciaire après quarante ans de tergiversations (Lubicon Lake), et un troisième, Conne River, est sur le point d'atteindre l'étape de la reconnaissance, trente-six ans après l'ouverture du dossier.

La question cruciale est que l'absence d'une politique entraîne des retards injustifiés. De nombreuses communautés veulent obtenir l'inscription quand, après de longues années d'isolement, leurs terres sont soudainement menacées par les travaux de développement du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. Comme ce fut le cas de communautés isolées de l'Alberta, il en résulte souvent une disparition presque totale de leur territoire et de leur mode de vie.

Motifs de la modification proposée

La modification proposée irait un peu plus loin, pour au moins formaliser l'examen des demandes faites par les communautés non inscrites en vue d'être déclarées comme bandes en vertu de la Loi. La modification prévoirait seulement que le



MOTION N<sup>O</sup> 8 (suite)

Ministre doit enquêter sur les demandes qu'il reçoit et faire part de ses conclusions au gouverneur en conseil et au Parlement.

MOTION N<sup>O</sup> 8

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié dans sa clause 7 en ajoutant, immédiatement après la ligne 24 à la page 14, ce qui suit:

"(2) Dans les deux ans de la réception d'un avis du représentant d'un groupe de personnes non visé à l'alinéa (1)(b) qui désire être déclaré bande aux fins de la présente loi, le Ministre procède à une enquête quant à l'opportunité d'une telle déclaration et fait rapport de ses recommandations au gouverneur en conseil, en les déposant au Parlement au cours de sa prochaine session pour qu'il soit examiné par le comité compétent.

MOTION N<sup>O</sup> 9Article concerné

L'article 18.1 (la clause 8 du projet de loi) qui traite du droit de résidence accordé aux personnes à charge qui ne sont pas membre de la bande.

Problèmes posés par l'article actuel

Cet article a été modifié par la Chambre des communes pour garantir que tous les enfants peuvent se prévaloir du droit de résidence, qu'ils soient ou non ~~à~~ charge au sens économique.

Cependant, il est de nombreux cas où les personnes à charge ne sont pas des enfants, mais où il serait injuste et cruel de les priver du droit de résidence. Les adultes handicapés physiquement ou mentalement, et les personnes âgées, ne seraient pas couverts par cet article. Pourtant ils ont autant besoin de la protection d'un environnement familial que les enfants.



## MOTION N° 9 (suite)

Motifs de la modification proposée

La modification proposée donnerait aux personnes à charge qui ne sont pas des enfants le droit de résider sur la réserve avec leurs familles.

MOTION N<sup>O</sup> 9

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à la clause 8 en supprimant la ligne 38 à la page 14 et en la remplaçant par la suivante:

"y résider avec ses personnes à charge  
ou tout"

MOTION N<sup>O</sup> 10Article concerné

La modification changerait le pouvoir de la bande d'établir des statuts administratifs concernant la résidence, comme le prévoit l'alinéa 81 (p. 1), afin de garantir que les bandes ne puissent refuser la résidence aux membres de la bande.

Problèmes posés par l'article actuel

La clause 15 actuelle modifie l'article 81 pour donner aux bandes le pouvoir de contrôler tous les aspects de la résidence de quiconque est sur la réserve. Bien qu'un contrôle sur les non-membres soit évidemment nécessaire, le pouvoir de refuser aux membres de la bande le droit de résider sur la réserve équivaut à leur refuser l'attribut essentiel de leur appartenance à la bande, à savoir le droit de résider sur la réserve. En raison de la définition de "électeur" dans le projet de loi, cet article permettrait aussi à la bande de contrôler le droit de vote quasi individuellement.

Le gouvernement a déclaré que l'intention de cette disposition n'est pas de refuser la résidence, mais de contrôler la résidence des membres de la bande (il s'agirait d'un



MOTION N<sup>o</sup> 10 (suite)

pouvoir exercé sur le zonage et sur le logement). Malheureusement, la disposition donnera simplement le pouvoir de refuser la résidence. Si l'on y adjoint l'article 10, on obtiendra presque certainement le scénario suivant:

- A La bande applique son code pour préciser une exigence de résidence (par exemple, résidence pendant au moins 3 mois au cours d'une période de deux ans).
- B La bande établit un statut administratif qui refuse la résidence aux nouveaux membres de la bande dans diverses circonstances reliées à la perte antérieure du droit à l'inscription.
- C Les personnes qui veulent être réintégrées dans leur droit sont prises dans une impasse causée par l'alinéa 81 (p. 1), et les paragraphes 10(2) et (3). Il se peut que les règles ne soient pas en conflit avec la Charte et, si elles le sont, il se peut que la Charte ne s'applique pas aux codes ou aux status administratifs des bandes.

MOTION N<sup>O</sup> 10 (suite)Motifs de la modification proposée

La nouvelle disposition permet aux bandes de contrôler la résidence de tous les non-membres (sous réserve des droits prévus par l'article 18.1), et élimine le pouvoir de refuser l'appartenance de façon indirecte grâce aux pouvoirs des bandes d'établir des statuts administratifs en vertu de l'article 81.

MOTION N<sup>O</sup> 10

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à la clause 15 en supprimant les lignes 29 à 31 à la page 17 et en les remplaçant par ce qui suit:

"(p. 1) la résidence des personnes qui ne sont pas membres de la bande;"



MOTION N<sup>O</sup> 11Article concerné

La clause 21, qui traite des exemptions de responsabilité.

Problèmes posés par l'article

Même s'il est souhaitable d'exempter de toute responsabilité les bandes, les conseils de bandes et les membres des bandes pour des actions résultant en émancipations ou procédant d'émancipations passées, il est inconcevable d'exclure, comme le fait cet article, la responsabilité de la Couronne, du Ministre ou de toute autre personne ou organisme.

Lorsque des mesures manifestement illégales et injustes ont été prises et ont résulté en des années de misère et souvent causé la mort, il est difficile d'admettre que le Parlement puisse, après le fait, rendre ces actes conformes au droit et pleinement justifiés.

Le CNAC remarque en particulier que, pour la première fois dans l'histoire législative du Canada, cet article élargirait aux tiers le principe de l'exemption de responsabilité de la Couronne. Ceci viole manifestement la lettre et l'esprit des dispositions de la Charte et constitue une injustice.

MOTION N<sup>O</sup> 11 (suite)

Le seul argument que le gouvernement a invoqué pour justifier cette disposition est que, si l'on exempte de responsabilité les bandes, mais non la Couronne et les tiers, on pourrait conclure à la "culpabilité" de la Couronne et des tiers.

Il n'est pas possible d'invoquer un argument aussi spécieux dans un pays qui se targue du principe de la légalité. Il se trouve que les bandes, les conseils et les membres ont toujours été dans une position spéciale, caractérisée par la vulnérabilité et l'inégalité juridiques et, pour l'avantage de la réconciliation, ils doivent jouir de l'immunité. La Couronne, le Ministre ou les tiers ne peuvent, au nom des principes de justice les plus sacrés du Canada, jouir de cette immunité.

Raisons de la modification proposée

Limiter l'exemption de responsabilité aux bandes, aux conseils de bandes et aux membres des bandes.

MOTION N<sup>O</sup> 11

Le 20 juin 1985 - Que le projet de loi C-31 soit modifié à la clause 21 en supprimant les lignes 39 à 42 et en les remplaçant par les suivantes:

"présenté aucune réclamation contre une bande, un conseil de bande, un membre d'une bande".



## APPENDICE «LEG-17-G»

FRATERNITÉ NATIONALE DES INDIENS  
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS  
47 rue Clarence, pièce 300  
Édifice Atrium  
Ottawa (Ontario) K1N 9K1

Le 20 juin 1985

L'honorable Joan Neiman

Président, Comité sénatorial des  
Affaires juridiques et constitutionnelles

Pièce 475-S

Sénat du Canada

Ottawa (Ontario)

K1A 0A6

Cher Sénateur Neiman,

J'étais déçu hier d'apprendre que le Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles a décidé de ne pas procéder à des audiences publiques. Les Premières Nations ne pourront donc pas exprimer leur point de vue concernant le projet de loi C-31 avant qu'il n'ait force de loi.

L'Assemblée des Premières Nations vous demandent, à vous et à vos collègues, de reconsidérer votre décision et de leur donner l'occasion de témoigner devant le Comité pendant

qu'il examine encore le projet de loi. Lors de l'examen précédent du projet par le Comité, l'Assemblée des Premières Nations a laissé entendre qu'il lui faudrait peut-être comparaître de nouveau durant l'examen officiel du projet par le Comité.

Bien que la question ait été, au cours des années, examinée à plusieurs reprises et étudiée par des sous-comités, le projet est aujourd'hui sur le point d'avoir force de loi. Plusieurs de ses dispositions importantes ont été modifiées après son examen par le comité de la Chambre des communes. Nous n'avons pas été informés au préalable de ces modifications et nous n'avons pas eu l'occasion de faire consigner nos observations les concernant.

Dans ces conditions, et puisque le projet de loi ne satisfait pas encore les exigences minimales des Premières Nations et que cela nous inquiète beaucoup, je crois que notre requête est légitime. Vous devez également vous rendre compte qu'il est rare que des modifications importantes soient apportées à la Loi sur les Indiens, une loi fédérale qui touche les Premières Nations et nos citoyens plus que toute autre loi.

L'Assemblée des Premières Nations voudrait que le Sénat et son Comité prenne ses responsabilités législatives très au

sérieux et qu'ils se retiennent d'adopter le projet de loi C-31 à la hâte et sans en comprendre parfaitement les conséquences pour nos communautés. Il est également important que votre Comité considère favorablement les demandes formulées par les Premières Nations, les bandes et leurs organismes et représentants en vue de témoigner.

Sincèrement vôtre

David Ahenakew  
Chef national  
Assemblée des Premières Nations

copies: Honorable Nathan Nurgitz  
Vice-président, Comité sénatorial des  
Affaires juridiques et constitutionnelles

Honorable Duff Roblin  
Leader du Gouvernement au Sénat

Honorable Allan MacEachen  
Leader de l'Opposition au Sénat

M. Paul Bélisle, Greffier  
Comité sénatorial des Affaires  
juridiques et constitutionnelles

Tous les membres du Comité sénatorial  
des Affaires juridiques et constitutionnelles.



## APPENDICE «LEG-17-H»

M. PAUL C. BÉLISLE, COMITÉ SÉNATORIAL,  
SÉNAT DU CANADA  
ÉDIFICE VICTORIA, PIÈCE 622, OTTAWA (ONTARIO)

L'ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC RECOMMANDE  
FORTEMENT QUE LE PROJET DE LOI C-31 SOIT RATIFIÉ PAR LE  
SÉNAT. NOUS CROYONS FERMEMENT QUE LE PROJET DE LOI (MÊME  
AVEC SES DÉFAUTS) EST UN INSTRUMENT QUI RENDRA JUSTICE AUX  
FEMMES ET AUX ENFANTS INDIENS.

NE NOUS IGNOREZ PAS, COMME CELA S'EST FAIT DANS LE PASSÉ.

BIBIANE COURTOIS, PRÉSIDENTE  
ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC  
1600, RUE BERRI, PIÈCE 289  
MONTRÉAL (QUEBEC)  
H2C 4E4

## APPENDICE «LEG-17-1»

CT0174 JUN 20 1520 EST  
MMC484 MCCF127 42 FR  
CRT MONTRÉAL QUÉ 20 1611

HON. SÉNATEUR JOAN NEIMAN, PRÉSIDENTE DU COMITÉ POUR L'ÉTUDE BILL C-31  
CH. 4778 BLOC DU CENTRE  
OTTAWA ONT

BT

NOUS APPUYONS L'ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC ET  
LE CCCSF DANS LEURS DEMANDES DE RATIFICATION DU BILL C-31 AFIN DE  
RENDRE JUSTICE ET DE DONNER AUX FEMMES AUTOCHTONES ET À LEURS  
ENFANTS TOUS LES DROITS QUI LEUR REVIENNENT.

ALPHONSINE HOWLETT, PRÉSIDENTE

FONDATION THERESE CASGRAIN

## APPENDICE «LEG-17-J»

CT0164 JUN 20 1447 EST  
MMC388 MCCR306 38 FR  
CRT MONTRÉAL QUÉ 20 1541

HONORABLE SÉNATEUR JOAN NEIMAN, PRÉSIDENTE DU COMITÉ POUR  
L'ÉTUDE DU BILL C-31, CHAMBRE 477S BLOC CENTRE  
OTTAWA ONT

BT

NOUS APPUYONS L'ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU  
QUÉBEC DANS LEUR DEMANDE DE RATIFICATION DU BILL C-31  
AFIN DE RENDRE JUSTICE ET DE DONNER AUX FEMMES AUTOCHTONES  
ET À LEURS ENFANTS TOUS LES DROITS QUI LEUR REVIENNENT.

MARIE-HÉLÈNE BOYLE, VICE PRÉSIDENTE



## APPENDICE «LEG-17-K»

CT0169 JUN 20 1510 EST  
MMC448 MCBBI61 66 FR  
CRT RA QUÉBEC QUÉ 20 1556

HON. SÉN. JOAN NEIMAN, PRÉSIDENTE DU COMITÉ D'ÉTUDE BILL C-31  
CHAMBRE DES COMMUNES CH. 477 CENTRE BLOC  
OTTAWA ONT

BT

ATTENTION: TOUS LES SÉNATEURS

LE COMITÉ CONSULTATIF DE LA PROMOTION DE LA FEMME DU MINISTÈRE  
DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA APPUI L'ASSOCIATION DES  
FEMMES AUTOCHTONES ET CROIT FERMEMENT QUE LE PROJET DE LOI C-31  
DOIT ÊTRE RATIFIÉ (PAR LE SÉNAT) AFIN QUE JUSTICE ET ÉGALITÉ  
SOIT FAITE POUR LES FEMMES AUTOCHTONES ET LEURS ENFANTS.

CAROLE NOBERT, PRÉSIDENTE DU COMITÉ CONSULTATIF  
DE LA PROMOTION DE LA FEMME

## APPENDICE «LEG-17-L»

L'HONORABLE SÉNATEUR JOAN NEIMAN,  
PRÉSIDENT DU COMITÉ CHARGÉ D'EXAMINER LE PROJET DE LOI C-31,  
PIÈCE 477-S, ÉDIFICE DU CENTRE,  
ÉDIFICES PARLEMENTAIRES,  
OTTAWA (ONTARIO) - URGENT

LES 17 000 MEMBRES DU HADASSAH WIZO CANADIEN SONT EN FAVEUR  
DE LA RATIFICATION DU PROJET DE LOI C-31 POUR GARANTIR QUE  
JUSTICE SOIT RENDUE AUX FEMMES ET AUX ENFANTS AUTOCHTONES.

CECILY PETERS, PRÉSIDENT NATIONAL  
STELLA TORONTOW, PRÉSIDENT DES AFFAIRES CANADIENNES  
ORGANISATION HADASSAH WIZO DU CANADA

---















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable David Crombie, P.C., M.P., Minister of  
Indian and Northern Affairs Canada.

L'honorable David Crombie, c.p., député, ministre des  
Affaires indiennes et du Nord Canada.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-85

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, June 25, 1985

Le mardi 25 juin 1985

Issue No. 18

Fascicule N° 18

**Fourth and Final Proceedings on:**

**Quatrième et dernier fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

L'étude du Projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and  
consolidate the laws prohibiting marriage between  
related persons"

L'étude du Projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant  
le droit interdisant le mariage entre  
personnes apparentées»

**Second and Final Proceedings on:**

**Deuxième et dernier fascicule concernant:**

The Examination of the subject-matter of Bill C-27,  
"An Act to amend certain Acts having regard to the  
Canadian Charter of Rights and Freedoms"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-27,  
«Loi modifiant certaines lois eu égard à la  
Charte canadienne des droits et libertés»

INCLUDING:

REPORTS of the COMMITTEE on  
Bill C-31 and the subject matter of Bill C-27

Y COMPRIS:

RAPPORT du COMITÉ sur  
le Projet de loi C-31 et la teneur du Projet de loi C-27

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Macquarrie
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury
*MacEachen (or Frith)	Watt

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Senator Robichaud (*June 25, 1985*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Macquarrie
Corbin	Marchand
Doyle	Robertson
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury
*MacEachen (ou Frith)	Watt

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 25 juin 1985*).



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Monday, June 17, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, June 11, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-27, intituled: "An Act to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that further debate on

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 17 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le Projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 11 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-27, intitulé: «Loi modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance du Sénat.

the motion be adjourned until the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 25, 1985  
(24)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:34 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Doyle, Fairbairn, Frith, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz, Stanbury and Watt. (11)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Lucier. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer. Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Department of Indian and Northern Affairs Canada:*

Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector and Mr. Robert Green, General Counsel.

*From the Department of Justice:*

Mrs. Holly Harris, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17, 1985, resumed consideration of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Messrs. Lahey and Green answered questions.

The question of concurrence being put on Clauses 1 to 3, it was—Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 4, it was—Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 5, it was—Resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on Clauses 6 and 7, it was—Resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on Clauses 8 and 9, it was—After debate, resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on Clauses 10 to 12, it was—Resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on Clauses 13 and 14, it was—Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clauses 15 to 23, it was—After debate, resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on the Title of the Bill, it was—Resolved in the affirmative.

*Ordered,*—That the Chairman report Bill C-31 to the Senate, without amendment but with a paragraph indicating that there was a division of opinion with regard to many of the Clauses!

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 JUIN 1985  
(24)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 34 sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Doyle, Fairbairn, Frith, Macquarrie, Marchand, Neiman, Nurgitz, Stanbury et Watt. (11)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lucier. (1)

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherches. M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire auprès du Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

M. Jim Lahey, directeur, Élaboration et planification des politiques, Secteur des orientations générales, et M. Robert Green, avocat général.

*Du ministère de la Justice:*

M<sup>me</sup> Holly Harris, avocate, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-31, «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

MM. Lahey et Green répondent aux questions.

Les articles 1 à 3 sont mis aux voix et adoptés.

L'article 4 est mis aux voix et adopté.

L'article 5 est mis aux voix et est adopté sur division.

Les articles 6 et 7 sont mis aux voix et adoptés sur division.

Les articles 8 et 9 sont mis aux voix et, après débat, adoptés sur division.

Les articles 10 à 12 sont mis aux voix et adoptés sur division.

Les articles 13 et 14 sont mis aux voix et adoptés.

Les articles 15 à 23 sont mis aux voix et, après débat, adoptés.

Le titre du projet de loi est mis aux voix et adopté.

*Il est ordonné*—Que le président fasse rapport du projet de loi C-31 au Sénat, sans modification aucune, mais en ajoutant un paragraphe dans lequel il indique que bon nombre des motions ont été adoptées sur division!



The Honourable Senator Joan B. Neiman resumed the Chair.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1984, resumed consideration of Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

Mrs. Harris answered questions.

*It was agreed*,—That the Committee seek a constitutional opinion with respect to the nature of the jurisdiction of Parliament regarding some aspects of Bill S-2.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 11, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-27, intituled: "An Act to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms".

*Ordered*,—That the Chairman report to the Senate, that it recommends that Bill C-27, when examined by the Senate, be favourably considered.

At 11:20 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Joan B. Neiman reprend le fauteuil.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1984, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

M<sup>me</sup> Harris répond aux questions.

*Il est convenu*—Que le comité obtienne l'avis de spécialistes de questions constitutionnelles concernant la nature des compétences du Parlement à l'égard de certains aspects du projet de loi S-2.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-27, «Loi modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés».

*Il est ordonné*—Que le président fasse rapport au Sénat qu'il recommande que le projet de loi C-27 soit favorablement accueilli par celui-ci.

À 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 25, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of the Bill C-27, intituled: "An Act to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms", in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday June 11, 1985, examined the said subject-matter and now reports that it recommends that the said Bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

Tuesday, June 25, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act", has, in obedience to the Order of Reference of Monday, June 17, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Some members of the Committee expressed reservations as to the constitutional validity of some amendments contained in the Bill, and about its fairness of its application to some native people.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 25 juin 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré la teneur du Projet de loi C-27, intitulé: «Loi modifiant certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés», avant que ce projet de loi ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 11 juin 1985, examiné la teneur dudit projet de loi et recommande que, lorsqu'il étudiera le Projet de loi C-27, le Sénat le considère favorablement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 25 juin 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens», a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Quelques membres du Comité ont exprimé des réserves quant à la validité constitutionnelle de certains amendements contenus dans le projet de loi ainsi qu'au caractère équitable de son application à certains autochtones.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 25, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Indian Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Good morning, honourable senators. I received a telephone call from Senator Neiman this morning indicating that there was some problem with her flight departure from Toronto, but that she will be here later. In order that everyone has the maximum amount of time, I think we will commence our further consideration of Bill C-31.

We have with us again this morning Mr. Lahey, Director of Policy Planning and Development, from the Department of Indian and Northern Affairs. We also have with us Mr. Green, counsel.

I notice that Senator Neiman has just arrived.

Honourable senators, before we commence our clause-by-clause study of this bill, with your permission, I would like to canvass the senators around the room to make sure that there are no comments you wish to make before dealing with the clause-by-clause study.

**Senator Corbin:** I should like to know if, following last week's comments by members of this committee to the minister, the departmental officials have had a change of heart concerning any of the proposals that were made any of the reflections on the bill. Is there anything of a general nature the officials would like to add?

**Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development, Corporate Policy Sector, Department of Indian and Northern Affairs:** I believe the minister responded for the department and the government on Thursday more fully than I could.

However, perhaps it is worth mentioning that, on Friday, the minister did write to all chiefs explaining the contents of the bill as passed by the House of Commons. We had intended to wait until the bill was passed and finalized, but, because of your influence upon the meeting, the minister did feel that he should take that action immediately to make sure that all bands were in a position of being familiar with the contents of the bill as passed at third reading.

**Senator Corbin:** Other than that, has anything else occurred?

**Mr. Lahey:** No.

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, I wonder if a copy of that correspondence to the chiefs could be laid on the table of the committee.

**Mr. Lahey:** There will be no problem with that.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 juin 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-31, visant à modifier la Loi sur les Indiens, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) au fauteuil.

**Le vice-président:** Bonjour, honorables sénateurs. Le sénateur Neiman m'a téléphoné ce matin pour me dire qu'elle n'avait pu quitter Toronto pour Ottawa à l'heure prévue, mais qu'elle serait ici un peu plus tard. Pour que chacun ait le plus de temps possible, je crois qu'il faudrait reprendre aussitôt l'examen du projet de loi C-31.

Nous avons avec nous ce matin le directeur de la planification et de l'élaboration de la politique au Ministère des Affaires indiennes et du Nord, M. Lahey. Nous avons également avec nous M. Green, conseiller juridique.

Je vois que le sénateur Neiman vient d'arriver.

Honorables sénateurs, avant que nous ne commencions l'étude article par article du projet de loi, je voudrais, avec votre permission, faire le tour des sénateurs ici présents pour voir si vous n'avez pas des observations à faire au préalable.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais demander aux représentants du Ministère si, à la lumière des observations que les membres du Comité ont faites au Ministre la semaine dernière, ils ont changé d'avis en ce qui concerne certaines des propositions ou des réflexions qui ont été faites relativement au projet de loi. Les représentants auraient-ils des remarques générales à faire à ce sujet?

**M. Jim Lahey, directeur, Planification et élaboration de la politique, Secteur des orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** Les observations que le ministre a faites au nom du Ministère et du gouvernement jeudi dernier, sont, à mon avis, plus complètes que ce que je pourrais vous dire.

Cependant, il convient peut-être de signaler que le Ministre a effectivement écrit à tous les chefs vendredi, pour leur expliquer la teneur du projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes. Nous avions d'abord pensé attendre que le projet de loi soit adopté de façon définitive, mais les pressions que vous avez faites à la séance du Comité ont incité le Ministre à prendre aussitôt des mesures en ce sens afin que toutes les bandes puissent se familiariser avec la teneur du projet de loi tel qu'adopté en troisième lecture.

**Le sénateur Corbin:** S'est-il produit autre chose à part cela?

**M. Lahey:** Non.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, je me demande si l'on ne pourrait pas faire déposer devant le Comité copie de cette lettre adressée aux chefs.

**M. Lahey:** Je n'y vois aucun problème.



[Text]

**Senator Corbin:** Could that be done now?

**Mr. Lahey:** I do not have a copy with me right now because, frankly, I forgot to bring one. However, I can arrange to have one brought here within an hour or so.

**The Deputy Chairman:** We will append that to the minutes of these proceedings.

**Senator Corbin:** How many pages does that correspondence consist of?

**Mr. Lahey:** I think it is about three pages.

**Senator Corbin:** Very well. I move, Mr. Chairman, that we append the correspondence to the minutes of these proceedings.

**The Deputy Chairman:** I am informed by the clerk that we do not need a formal motion in that regard.

**Senator Fairbairn:** I do have one question before we proceed with our clause-by-clause study. Last week I brought up the question of whether the process of registering had in any way been halted in anticipation of the passage of this bill, and the minister told me everything had gone ahead. I have received further information that that might not be the case. Could you fill me in?

**Mr. Lahey:** The instructions provided to the regional and district administrators were sent out in late April to deal with the situation which exists at the present time, whereby the Indian Act, as it presently reads, is still in force. However, Bill C-31, once it is enacted and given royal assent, will be effective retroactive to April 17, 1985.

The reason for that, of course, is to avoid cases relating to the constitutionality of some of the sections that may have been challengeable under the charter, which was the reason for this exercise in the first place. I am referring to the discriminatory sections.

The instructions were that those events relating to membership that would be compatible with both versions of the Indian Act, that is, the present version and the act as amended by Bill C-31, are continuing to be reported and actioned. However, those events that would not be actionable under the act as amended by Bill C-31 are essentially being kept on hold pending the outcome of these considerations. If for some reason Bill C-31 were not to pass, then those events would be actioned. If, on the other hand, it does pass, then there will be no reason to take action on them.

**Senator Frith:** Perhaps we could put on the record the magic of the date, "April 17."

**Mr. Lahey:** April 17 was the date on which subsection 15(1) of the Charter came into effect, which makes discrimination on various grounds unconstitutional, in effect. We did not want to have to deal with court cases for a hiatus period.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Pourrait-on en déposer copie dès maintenant?

**M. Lahey:** Je n'en ai pas une copie avec moi ici parce que, pour tout vous dire, j'ai oublié d'en prendre une. Je peux toutefois m'arranger pour qu'on m'en apporte une d'ici à peu près une heure.

**Le vice-président:** Nous l'annexerons aux procès-verbaux de la séance.

**Le sénateur Corbin:** Combien de pages y a-t-il à la lettre?

**M. Lahey:** Je crois qu'elle fait environ trois pages.

**Le sénateur Corbin:** Très bien. Je propose, Monsieur le président, que la lettre soit annexée aux procès-verbaux de la séance.

**Le vice-président:** Le greffier me dit que nous n'avons pas besoin d'une motion officielle en ce sens.

**Le sénateur Fairbairn:** J'aurais une question à poser avant que nous ne passions à l'étude article par article. La semaine dernière, j'ai demandé si la procédure relative à l'inscription avait en quelque sorte été interrompue dans l'attente de l'adoption du projet de loi, et le Ministre m'a répondu que tout se passait comme à l'habitude. Les renseignements que j'ai reçus depuis m'incitent à penser que tel n'est peut-être pas le cas. Pourriez-vous m'éclairer là-dessus?

**M. Lahey:** Les directives ont été envoyées aux administrateurs dans les régions et les districts à la fin d'avril visent la situation présente, telle que la définit actuellement la Loi sur les Indiens. Cependant, une fois qu'il aura été adopté et qu'il aura reçu la sanction royale, le projet de loi C-31 s'appliquera rétroactivement au 17 avril 1985.

Si nous avons décidé de procéder ainsi, c'est bien sûr, pour éviter les problèmes liés à la constitutionnalité de certains articles qui auraient pu être contestés en vertu de la Charte et qui font que nous soyons ici aujourd'hui. Je veux parler des articles discriminatoires de la Loi.

Les directives précisent que l'on doit continuer à enregistrer les événements influant sur l'appartenance à la bande et que prendre les mesures indiquées lorsqu'il n'y a pas incompatibilité entre les deux versions de la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire la version actuelle et celle qui résultera de l'adoption du projet de loi C-31. Quant aux événements qui seraient sans conséquence aux termes de la Loi telle que modifiée par le projet de loi C-31, ils sont essentiellement laissés en suspens, en attendant le résultat final des délibérations. Si, pour une raison quelconque, le projet de loi C-31 n'est pas adopté, on prendra alors les mesures qu'exigent ces événements. Si, par contre, il est adopté, il n'y aura alors aucune raison de prendre ces mesures.

**Le sénateur Frith:** Peut-être pourrions-nous consigner au compte rendu le caractère magique de cette date du «17 avril».

**M. Lahey:** En effet, c'est le 17 avril qu'est entré en vigueur le paragraphe 15(1) de la Charte, qui a pour effet de rendre certains motifs de discrimination inconstitutionnels. Nous ne voulions pas avoir à traiter avec les tribunaux en cette période de transition.

*[Text]*

As an example, women who have married non-Indians after April 17 have not been removed from the Indian register because they would be put back on. Similarly, where an Indian man marries a non-Indian woman, we are not putting the woman on the list, because, retroactively, there would not have been a right to be on the list. That is how the situation is being managed, and, whichever way the bill comes out, administratively it can be handled.

**The Deputy Chairman:** Do any other senators have any comments to make prior to commencing our clause-by-clause study of this bill?

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, I assume you are not proposing to rule out comments or questions arising out of the exercise this morning after the clause-by-clause study of the bill?

**The Deputy Chairman:** No, I will not foreclose on anyone with a concern about any matter.

We shall now move to consideration of the bill.

Shall clauses 1 to 23 inclusive of the bill carry? That, in effect, is the entire bill.

Honourable senators have heard the question. All of those in favour?

**Senator Marchand:** This is an unusual procedure.

**The Deputy Chairman:** Is it the wish of the committee that we deal with each clause separately?

**Senator Corbin:** That is the purpose of this morning's meeting.

**The Deputy Chairman:** We can certainly do that.

Shall clause 1 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Deputy Chairman:** Shall clause 2 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Deputy Chairman:** Shall clause 3 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Deputy Chairman:** Shall clause 4 of the bill carry?

I would ask honourable senators to bear in mind that clause 4 of the bill goes from page 2 to page 14. Shall clause 4 of the bill carry?

**Senator Marchand:** Mr. Chairman, I would ask that the officials run through the proposed section 6. That, to my mind, is the key part of the bill.

**The Deputy Chairman:** You are now speaking of the proposed section 6 in clause 4 of the bill?

**Senator Marchand:** Yes. I should like to have a very precise rundown with respect to that proposed section.

**Mr. Lahey:** Fine. If in the course of my explanation you wish clarification on any point, please do not hesitate to interrupt.

*[Traduction]*

Ainsi, le nom des femmes qui ont épousé des non-Indiens après le 17 avril n'a pas été rayé du registre des Indiens, puisqu'il faudrait l'y réinscrire. De même, nous ne mettons pas sur la liste le nom des non-Indiennes qui épousent des Indiens, puisque en vertu de l'effet rétroactif du projet de loi, elles n'auraient pas le droit d'y être inscrites. Voilà comment nous procédons pour le moment, de sorte que, quelle que soit la suite donnée au projet de loi, nous pourrions prendre les mesures administratives qui s'imposent.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres sénateurs qui souhaitent faire des observations avant que nous ne commençons l'étude article par article du projet de loi?

**Le sénateur Corbin:** Je présume, monsieur le président, que vous n'excluez pas la possibilité de faire des commentaires ou de poser des questions découlant de nos délibérations de ce matin.

**Le vice-président:** Non, je n'empêcherai personne de soulever quelque question que ce soit.

Nous passons maintenant à l'examen du projet de loi.

Les articles 1 à 23 inclusivement sont-ils adoptés? Il s'agit donc du projet de loi en entier.

Les honorables sénateurs ont entendu la question. Tout ceux qui sont en faveur?

**Le sénateur Marchand:** Cette façon de procéder est inhabituelle.

**Le vice-président:** Les membres du Comité souhaitent-ils que chaque article fasse l'objet d'une mise aux voix distincte?

**Le sénateur Corbin:** C'est bien le but de la séance de ce matin.

**Le vice-président:** Nous pouvons certainement procéder ainsi.

L'article 1 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** L'article 2 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** L'article 3 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** L'article 4 du projet de loi est-il adopté?

Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que l'article 4 du projet de loi va de la page 2 à la page 14. L'article 4 du projet de loi est-il adopté?

**Le sénateur Marchand:** Monsieur le président, je demanderais aux représentants du Ministère de bien vouloir discuter en détail de l'article 6 qui est, à mon avis, le point essentiel du projet de loi.

**Le vice-président:** Vous voulez parler du nouvel article 6 visé par l'article 4 du projet de loi?

**Le sénateur Marchand:** Oui. Je voudrais avoir des explications bien précises au sujet de cet article.

**M. Lahey:** Parfait. N'hésitez pas à interrompre si, à un moment donné, vous voulez des précisions sur quelque point que ce soit.



## [Text]

As you can see from the opening words, the proposed section 6 will be subject to section 7—and we can come to that at the end. This proposed section sets out the persons entitled to be registered under the Indian Act. The first group, those set out in paragraph (a), are those who were registered or entitled to be registered as at April 17, 1985.

I should point out that the importance of the “entitled to be registered” part relates to the fact that there are some people who may not have applied thus far to be registered under the old act. The entitlement of persons will continue. The “was . . . registered” part clarifies that anyone who is on the list, even if through error, is on the list. So we have a clean list, so to speak, to start with.

Paragraph (b) refers to the situation where the Governor in Council may declare a group of Indians or a group of persons to be a band for the purposes of the act.

That was done, for example, last year in the case of the band at Conn River. It is done under the definitions section and under subsection 73(3), which allows the Governor in Council to take such action as is necessary to implement the act.

Paragraph (b) states that, if such a band is created, the members of that band are entitled to registration.

Paragraph (c) deals with the restoration of status for those people who lost status through direct sexual discrimination. There are four particular categories identified, the first one in order being 12(1)(a)(iv), which is the so-called double-mother clause. In the case of a person whose mother and paternal grandmother were not Indians, that person lost status at age 21. With the passage of this legislation, those people would be entitled to have their registration restored.

The second group is the paragraph 12(1)(b) group. Under paragraph 12(1)(b) an Indian woman marrying a non-Indian lost her status. Under this legislation, those persons would have the right to have their status restored.

Subsection 12(2) relates to the situation of illegitimate children of female Indians in cases where non-Indian paternity is demonstrated. Such children were removed from the lists, and again under this legislation their registration is restored.

Next we have the words:

—subparagraph 12(1)(a)(iii) pursuant to an order made under subsection 109(2)—

All of those words relate to the children of paragraph 12(1)(b) women. Subsection 109(2) states:

On the report of the Minister that an Indian woman married a person who is not an Indian, the Governor in Council may by order declare that the woman is enfranchised as of the date of her marriage and, on the recommendation of the Minister, may by order declare that all or any of her children are enfranchised as of the date of the marriage

## [Traduction]

Comme vous pouvez le voir d'après les mots avec lesquels il débute, le nouvel article 6 s'applique sous réserve de l'article 7—et nous pourrions revenir là-dessus à la fin de cette explication. Le nouvel article précise qui a le droit d'être inscrit en vertu de la Loi sur les Indiens. Le premier groupe, visé à l'alinéa a), comprend toute personne qui était inscrite ou avait droit de l'être au 17 avril 1985.

Il convient de signaler que l'importance des mots «avait droit de l'être» tient au fait qu'il y a peut-être certaines personnes qui n'ont pas encore demandé à être inscrites en vertu de la Loi actuelle. Ces personnes conserveront leur droit d'être inscrites. Les mots «était inscrits» précisent que tous ceux dont le nom est sur la liste, même si c'est par erreur, y sont effectivement inscrites. Nous partons donc du principe que les noms qui figurent sur la liste vont y rester.

L'alinéa b) vise les cas où le gouverneur en conseil déclare qu'un groupe d'Indiens ou un groupe de personnes est une bande pour l'application de la Loi.

C'est ce qui s'est produit l'année dernière dans le cas de la bande de Conn River. Une telle mesure peut être prise en vertu de l'article définissant les termes utilisés dans le projet de loi et en vertu du paragraphe 73(3), qui autorise le gouverneur en conseil à prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour l'application de la Loi.

L'alinéa b) dispose que, si une telle bande est créée, les membres de cette bande ont le droit d'être inscrits.

L'alinéa c) a pour but de rétablir dans leurs droits ceux qui ont perdu leur statut pour des motifs de discrimination fondés sur le sexe. Il définit quatre catégories de personnes, la première dans l'ordre étant celle visée par le sous-alinéa 12(1)a)(iv), concernant la double ascendance maternelle. Aux termes de cette disposition, les personnes dont la mère et la grand-mère paternelle n'étaient pas Indiennes perd leur statut à l'âge de 21 ans. Aux termes du nouveau projet de loi, ces personnes recouvreront leur droit à être inscrites.

La seconde catégorie est celle visée par l'alinéa 12(1)b), selon lequel l'Indienne qui épouse un non-Indien perd son statut. Aux termes du projet de loi, ces personnes seraient rétablies dans leurs droits.

Le paragraphe 12(2) concerne les enfants illégitimes dont il est démontré que le père était un non-Indien. Le nom de ces enfants étaient retranché des listes, mais le projet de loi dispose qu'ils soient rétablis dans leur droit d'être inscrits.

Viennent ensuite les mots suivants:

. . . en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) . . .

Ces mots s'appliquent aux enfants des femmes visées par l'alinéa 12(1)b). Le paragraphe 109(2) est libellé en ces termes:

Sur le rapport du Ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par ordonnance, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du Ministre, peut, par ordonnance, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que l'ordonnance peut spécifier.



*[Text]*

So those are children who had status and membership, perhaps through a previous marriage, or possibly illegitimate children, who lost status with her.

There is also reference to earlier provisions of the act, provisions in existence before 1951, to cover the situation pre-1951.

Then we come to paragraph (d) of the proposed subsection 6(1), which deals with the so-called voluntary enfranchisement and the families involved in that. These are people who were taken off the list under subparagraph 12(1)(a)(iii) pursuant to subsection 109(1). Subsection 109(1) is the main enfranchisement section, and reads:

On the report of the Minister that an Indian has applied for enfranchisement and that in his opinion the Indian

- (a) is of the full age of twenty-one years,
- (b) is capable of assuming the duties and responsibilities of citizenship, and
- (c) when enfranchised will be capable of supporting himself and his dependants,

the Governor in Council may by order declare that the Indian and his wife and minor unmarried children are enfranchised.

**Senator Marchand:** May I get some further clarification in that respect? I know of some people who found work in the United States and who are now American citizens. What is the situation of those people when it comes to enfranchisement and the reasons for enfranchisement? Does that make any difference in terms of their desire to become registered as part of an Indian band in Canada?

**Mr. Lahey:** There is no impediment to American citizens being registered under the Indian Act. In fact, under the Citizenship Act American citizens who are registered Indians under the Canadian Indian Act have the same privileges as enjoyed by Canadian citizens, and that notwithstanding that they are American citizens.

I may not have the exact detail of that quite right, but that is the essence of it. In any case, there is no bar, by virtue of their being American citizens, to their having their status restored in Canada.

**Senator Corbin:** Are you saying that these people have dual citizenship?

**Mr. Lahey:** They do not have Canadian citizenship as such. If they are registered under the Indian Act, however, they can pass freely back and forth. They can live in Canada; they can work in Canada; they can vote in federal elections, and so forth. But they are not Canadian citizens unless they are granted citizenship through the normal channels.

**Senator Neiman:** But they can vote in Canada?

**Mr. Lahey:** As far as I know, they can, yes.

**Senator Neiman:** And they would be able to vote in the United States, if they are citizens.

*[Traduction]*

Il s'agit donc d'enfants qui bénéficiaient du statut d'Indien, parce que nés d'un mariage antérieur ou d'une union illégitime, et qui ont perdu leur statut en même temps que leur mère.

Sont également visées par cet alinéa les anciennes dispositions de la Loi, en vigueur avant 1951.

Vient ensuite l'alinéa *d*) du nouveau paragraphe 6(1), qui vise les personnes considérées comme ayant été volontairement émancipées ainsi que leurs familles. Il s'agit de personnes dont le nom a été retranché de la liste en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) conformément au paragraphe 109(1). Les dispositions relatives à l'émancipation sont essentiellement contenues dans ce dernier paragraphe, libellé en ces termes:

Lorsque le Ministre signale, dans un rapport, qu'un Indien a demandé l'émancipation et qu'à son avis, ce dernier

- a) est âgé de vingt et un ans révolus,
- b) est capable d'assumer les devoirs et les responsabilités de la citoyenneté, et
- c) pourra, une fois émancipé, subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge,

le gouverneur en conseil peut déclarer par ordonnance que l'Indien, son épouse et ses enfants mineurs célibataires sont émancipés.

**Le sénateur Marchand:** Puis-je vous demander plus de précisions à cet égard? Je connais des personnes qui se sont trouvés du travail aux États-Unis et qui sont maintenant citoyens américains. Quelle est la situation de ces personnes en ce qui concerne l'émancipation et les motifs d'émancipation? Leur citoyenneté pourrait-elle les empêcher d'être inscrits sur la liste d'une bande indienne canadienne?

**M. Lahey:** Rien n'empêche les citoyens américains d'être inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens. En fait, aux termes de la Loi sur la citoyenneté, les citoyens américains inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens du Canada ont les mêmes privilèges que les citoyens canadiens, et ce, en dépit de leur citoyenneté américaine.

Je me trompe peut-être sur les détails, mais voilà en gros quelle est la situation. Quoi qu'il en soit, le fait qu'ils soient citoyens américains ne les empêche aucunement de recouvrer leur statut au Canada.

**Le sénateur Corbin:** Voulez-vous dire que ces personnes ont une double citoyenneté?

**M. Lahey:** Ils n'ont pas la citoyenneté canadienne en tant que telle. Cependant, s'ils sont inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens, ils peuvent circuler librement entre les deux pays. Ils peuvent vivre au Canada, y travailler, voter aux élections fédérales et ainsi de suite, mais ils ne sont pas citoyens canadiens à moins d'avoir obtenu la citoyenneté selon la procédure habituelle.

**Le sénateur Neiman:** Mais ils peuvent voter au Canada?

**M. Lahey:** Pour autant que je sache, oui.

**Le sénateur Neiman:** Ils pourraient également voter aux États-Unis, s'ils sont citoyens américains.

## [Text]

**Mr. Lahey:** If they are residents. I am not absolutely certain about the voting part. One of my personal friends, a former employee, is an American citizen and also a status Indian. He is certainly free to live and work in Canada; but as for voting, I am not absolutely certain.

**Senator Corbin:** That would be an important aspect to clarify. Living on the Maine-New Brunswick border, that is an important issue. That is one thing that I raised with the officials at the start of these hearings. There are many people along the border who have dual citizenship. It arises from the fact that a Canadian child may have been born in an American hospital for reasons of convenience, there being no other hospital nearby. In the past, when they reached the age of majority, those Canadian citizens, with respect to the electoral process, and particularly with respect to military service in the United States, had to exercise an option, namely, to remain American or to declare themselves Canadian citizens. Up to that point in time they exercised the privileges of dual citizenship. It would be interesting and useful to know if the same approach or concept applied to, for example, the Maliseets, who move between New Brunswick and Maine quite frequently. I know of cases where people have lived in Boston for a number of years, and have come back to one reserve in New Brunswick in particular and established themselves there with all the rights and privileges of Canadian citizenship.

**Mr. Lahey:** With regard to this act, the only thing that is covered is the right to status. It is not impeded by American citizenship. The question of the rights of Canadian status Indians who have American citizenship is governed by the Citizenship Act, or by other acts, such as the act governing the right to vote. I know that in the Citizenship Act status Indians have the same rights as Canadian citizens in terms of coming and going within Canada, holding jobs, and so on.

In regard to this act, the only relevant point is that having American citizenship is not an impediment to status.

Paragraph (e) relates to two sections of the Indian Act, as it was previously drafted, whereby most people felt that people could lose their status unfairly. One of the sections was section 13 of the act, as it read before 1951. It referred to people who were resident outside Canada for five years or more. Those people lost their registration. They can now have it restored. Similarly with section 111 as it read before July 1, 1920. That is one that became rather famous in the consideration of this bill. It allowed people, who were admitted with the degree of Doctor of Medicine, or any other university degree, or who became barristers or entered other professions or such as Holy orders, to be enfranchised. Those two are specifically provided for, because it is not clear that they would have been covered by the previous versions of section 109.

**Senator Marchand:** Were there many who lost status under section 111?

**Mr. Lahey:** To the knowledge of the registrar there are only two living persons who were affected by that section. There

## [Traduction]

**M. Lahey:** S'ils résident aux États-Unis. Je ne suis pas absolument certain qu'ils aient le droit de vote. Un de mes amis, un ancien employé, est citoyen américain et Indien inscrit. Il est libre de vivre et de travailler au Canada. Mais je ne peux affirmer qu'il a le droit de voter.

**Le sénateur Corbin:** Il faut clarifier cette importante question. Il est problématique de vivre à la frontière du Maine et du Nouveau-Brunswick. C'est d'ailleurs un des points que j'ai soulevés avec les fonctionnaires au début de ces audiences. Beaucoup de gens vivant le long de la frontière ont la double citoyenneté. Il arrive qu'un enfant canadien soit né dans un hôpital américain parce que c'était le seul hôpital dans la région. Par le passé, en ce qui concerne le processus électoral et, de façon plus précise, le service militaire aux États-Unis, lorsqu'ils atteignaient l'âge de la majorité, ces citoyens canadiens avaient le choix de conserver la nationalité américaine ou de se déclarer citoyens canadiens. Entre-temps, ils pouvaient jouir de leur double citoyenneté. Il serait intéressant et utile de savoir si la même approche ou le même concept s'applique, par exemple, aux Maliseet, qui font régulièrement la navette entre le Nouveau-Brunswick et le Maine. Je sais que des gens, après avoir vécu à Boston pendant quelques années, se sont installés dans une des réserves du Nouveau-Brunswick, avec tous les droits et les privilèges des citoyens canadiens.

**M. Lahey:** Le seul aspect couvert par cette loi est le droit d'être inscrit. La citoyenneté américaine n'influe aucunement sur ce droit. La question des droits des Indiens inscrits qui sont canadiens et qui ont la citoyenneté américaine est régie par la Loi sur la citoyenneté canadienne et d'autres lois, comme celle qui traite du droit de vote. Je sais qu'en vertu de la Loi sur la citoyenneté canadienne, les Indiens inscrits jouissent des mêmes droits que les citoyens canadiens quant à leur mobilité à l'intérieur du Canada, à l'emploi, etc.

En ce qui concerne cette loi, le seul point qui importe est que le fait d'avoir la citoyenneté américaine n'influe aucunement sur le droit à l'inscription.

L'alinéa (e) vise deux articles de la Loi sur les Indiens, avant qu'elle ne soit modifiée. En effet, la plupart des gens estimaient que l'on pouvait perdre injustement son statut d'Indien inscrit. Il s'agit notamment de l'article 13 de la Loi, avant qu'il ne soit modifié en 1951. Cet article visait les gens qui ont vécu à l'extérieur du Canada pendant plus de cinq ans. Ces gens ont perdu leur statut d'Indien inscrit. Ils peuvent maintenant le ravoïr. Il en va de même pour l'article 111, d'avant la modification dû le 1<sup>er</sup> juillet 1920. C'est un article qui a suscité beaucoup d'intérêt dans l'étude de ce projet de loi. Il permettait aux gens qui avaient un doctorat en médecine, ou tout autre diplôme universitaire, qui étaient devenus avocats, qui avaient embrassé d'autres professions, ou qui s'étaient joints à un ordre religieux, d'être émancipés. Ces deux exemples y sont précisés, parce qu'on ne sait pas s'ils étaient inclus dans les versions précédentes de l'article 109.

**Le sénateur Marchand:** Y en a-t-il beaucoup qui ont perdu leur statut d'Indien inscrit en vertu de l'article 111?

**M. Lahey:** D'après le registraire, seules deux personnes auraient été touchées par cet article. Il y en a peut-être



[Text]

may be others, but we are aware of only two. Nevertheless it was considered necessary to cover those cases.

**Senator Marchand:** I don't know of anyone.

**Mr. Lahey:** Paragraph (f) says that any person, both of whose parents are registered under the Indian Act, would be entitled to be registered under this paragraph. I would point out that it means that the parents would come within either subsection 6(1) or 6(2) in order to qualify. We then come to subsection 6(2), which says that if you have one parent in the first part, then you are also entitled to registration.

We come then to subsection (3), which is really a deeming provision. It is aimed particularly at ensuring that the entitlement of descendants of people who are being restored do not lose their entitlement because the parent, who is the link, is dead. So there is a deeming that the parent was entitled to be registered, and therefore the descendant is entitled to be registered.

The exclusions are set out in section 7. I should cover that because it is related. They were trying to deal with two problems about which many Indians were concerned. Section 7(1)(a) deals with the problem of a woman who became an Indian only through marriage—that is in section 11(1)(f) of the act as it now reads—and who subsequently divorced, or her husband died, and she then married a non-Indian and ceased to be an Indian under 12(1)(b). The concern of many Indians was that it did not seem fair that that person should be able to be restored in the same way as those people who were originally Indians. So they are excluded by 7(1)(a). Similarly there was a concern that non-Indian children born of such a woman, fathered by someone other than an Indian, might be able to become Indians. That was also considered to be unfair, particularly to the bands. So, again, 7(1)(b) deals with the situation of a woman who only gained Indian status through 11(1)(f). In effect, her children can only be registered if the other parent is also an Indian.

That covers the essence of sections 6 and 7, unless there are any further questions.

**The Deputy Chairman:** Is Senator Marchand satisfied?

**Senator Marchand:** No.

**The Deputy Chairman:** I didn't ask if you were happy.

**Senator Marchand:** But it has been explained.

**Senator Frith:** You now know more about what you are unhappy about.

**The Deputy Chairman:** With that explanation, can we now move to consider the whole of clause 4? That takes us to the top of page 14 of the bill.

**Senator Neiman:** May I first ask a question? In the present Indian Act Section 14 it says that a woman in fact automatically becomes a member of the band if her husband is a member. Has that now been changed, in that she can keep her own band membership?

[Traduction]

d'autres, mais nous ne connaissons que deux cas. Néanmoins, on a jugé nécessaire de prévoir pareils cas.

**Le sénateur Marchand:** Je n'en connais aucun.

**M. Lahey:** L'alinéa (f) dispose qu'une personne, dont les deux parents sont inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens, a le droit d'être inscrite. Je tiens à vous signaler qu'il faut que les parents soient assujettis aux dispositions des paragraphes 6(1) ou (2). Nous arrivons ensuite au paragraphe 6(2), qui dispose qu'une personne a le droit d'être inscrite si l'un de ses parents possédait déjà ce droit en vertu du paragraphe (1).

Vient ensuite le paragraphe (3), qui repose sur une présomption. Il vise à faire en sorte que les descendants de personnes rétablies dans leur droit à l'inscription ne le perdent pas parce que le parent, le lien, est décédé. On présume ainsi que puisque le parent avait le droit d'être inscrit le descendant l'a aussi.

Les exceptions sont définies à l'article 7. Je devrais examiner cet article parce qu'il est lié aux autres. On a essayé, avec cet article, de régler deux problèmes auxquels étaient aux prises bon nombre d'Indiens. L'alinéa 7(1)a) traite du cas de la femme qui acquiert le statut d'Indienne uniquement par les liens du mariage—c'est ce que prévoit l'alinéa 11(1)f) de la loi—puis qui divorce ou dont le mari décède, qui se remarie, mais cette fois avec un non-Indien, et qui perd son statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 12(1)b). Bon nombre d'Indiens trouvaient injuste qu'elle puisse être rétablie dans ses droits au même titre que les Indiens d'origine. Ces femmes donc maintenant exclues en vertu de l'alinéa 7(1)a). On s'inquiétait également du fait que les enfants non-indiens de cette femme, de père non-Indien, pourraient acquérir le statut d'Indiens inscrits. Cette mesure a été jugée injuste, notamment à l'endroit des bandes. L'alinéa 7(1)b) traite du cas d'une femme qui ne doit son statut d'Indienne qu'à l'effet de l'alinéa 11(1)f). Ses enfants ne peuvent être inscrits que si le père est également indien.

Voilà pour les articles 6 et 7, à moins qu'il y ait d'autres questions.

**Le vice-président:** Le sénateur Marchand trouve-t-il les réponses satisfaisantes?

**Le sénateur Marchand:** Non.

**Le vice-président:** Je ne vous ai pas demandé si cela vous réjouissait.

**Le sénateur Marchand:** On a donné des explications.

**Le sénateur Frith:** Vous êtes maintenant beaucoup plus en mesure de savoir ce qui ne vous satisfait pas.

**Le vice-président:** Pouvons-nous passer à l'article 4? Au haut de la page 14 du projet de loi.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je d'abord poser une question? L'article 14 de la Loi sur les Indiens dispose qu'une femme devient automatiquement membre d'une bande si son mari en fait partie. A-t-on modifié cette disposition pour qu'elle puisse maintenant demeurer membre de la bande?



[Text]

**Mr. Lahey:** Yes. Section 14 is deleted at the beginning of clause 4 of the bill, and there is nothing to replace it. One of the principles is that no one either gains or loses band membership as a result of marriage.

**Senator Marchand:** Mr. Chairman, I would like to go back to the question of American citizens living in Canada. Does that mean that they can work in Canada?

**Mr. Lahey:** Oh yes, they can work in Canada, if they are status Indians here. Basically it is in the Citizenship Act. I do not recall the exact section, but it provides that a person who has status under the Indian Act

**Senator Marchand:** Is equivalent to a Canadian citizen.

**Mr. Lahey:** For the purposes of coming and going. He does not need a visa to work. The things governed by the Citizenship Act do not apply to them.

**Senator Marchand:** It is different from the treaty.

**Mr. Lahey:** It is similar, to a certain extent.

**Senator Marchand:** I had a case about a year ago concerning a member of one of the Kootenay bands. I was not sure how to handle it and I put the person in contact with someone who could help.

**Mr. Lahey:** I am sure that we could refer you to the relevant section in the Citizenship Act.

**Senator Marchand:** The person concerned was being hounded by the authorities to leave the country. She was an American citizen and a Kootenay Indian. Under those circumstances, she had not gained status. But treaties provide that I, as a Canadian Indian, can go to the United States and work without a visa. But that does not give me any kind of status or privilege.

**Mr. Lahey:** If you are an American Indian but not a registered Canadian Indian, you do not have at present reciprocal privileges.

**Senator Marchand:** But they could apply to become a Status Indian?

**Mr. Lahey:** If they are eligible, they would have no problem.

**Senator Marchand:** But this clause is good for those enfranchised Canadian Indians who became Americans, because they will have no difficulty getting back in?

**Mr. Lahey:** That's right.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, while I am here representing Senator MacEachen, personally, I am against legislation or constitutional provisions that provide rights based on ethnicity. On that basis, I am against the entire Indian Act. I suppose that makes me an assimilationist. So if I demur on some of these clauses, it is because I do not want to engage that principle. I understand that, since we as a country are in the position of having rights dependent on race, we have to improve that bad situation as best we can.

[Traduction]

**M. Lahey:** Oui. L'article 14 est supprimé au début de l'article 4 du projet de loi et rien ne le remplace. Le fait est que personne n'acquiert ni ne perd le droit d'appartenance à une bande par l'effet du mariage.

**Le sénateur Marchand:** Monsieur le président, je voudrais revenir à la question des citoyens américains vivant au Canada. Est-ce qu'ils peuvent travailler au Canada?

**M. Lahey:** Oui, ils le peuvent, s'ils y ont considérés comme des Indiens inscrits. C'est ce que prévoit la Loi sur la citoyenneté canadienne. Je ne me souviens plus de quel article il s'agit, mais une personne qui possède le statut d'Indien inscrit en vertu de la Loi sur les Indiens...

**Le sénateur Marchand:** Qui est l'équivalent de la citoyenneté canadienne...

**M. Lahey:** Aux fins de la mobilité, qui n'a pas besoin d'un visa pour travailler. Les dispositions de la Loi sur la citoyenneté canadienne ne s'appliquent pas à ces personnes.

**Le sénateur Marchand:** Ce n'est pas comme le traité—

**M. Lahey:** Oui, dans une certaine mesure.

**Le sénateur Marchand:** Il y a un an, on m'a soumis le cas d'un membre d'une des bandes de Kootenay. Ne sachant pas comment régler l'affaire, j'ai mis cette personne en contact avec quelqu'un qui pouvait l'aider.

**M. Lahey:** Je suis sûr que nous pourrions vous renvoyer à l'article pertinent de la Loi sur la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Marchand:** Les autorités s'acharnaient sur la personne concernée pour qu'elle quitte le pays. Elle était citoyenne américaine et appartenait à la bande de Kootenay. Elle n'a pas obtenu le statut d'Indien. Mais les traités stipulent que, en tant qu'Indien inscrit au Canada, je peux aller aux États-Unis et travailler sans qu'il soit nécessaire pour moi d'obtenir un visa. Mais cela ne me donne pas droit à un statut ni à des privilèges?

**M. Lahey:** Si vous êtes un Indien américain mais n'êtes pas inscrit au Canada, vous ne jouissez pas des privilèges réciproques.

**Le sénateur Marchand:** Mais on peut faire une demande en vue de devenir Indien inscrit?

**M. Lahey:** Si l'on est admissible, on n'aurait aucun mal.

**Le sénateur Marchand:** Mais cette disposition favorise les Indiens canadiens émancipés qui sont devenus Américains, parce qu'ils n'auront aucune difficulté à être rétablis dans leurs droits?

**M. Lahey:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, même si je représente le sénateur MacEachen, je m'oppose personnellement à toute loi ou disposition constitutionnelle qui accorde des droits fondés sur l'ethnie. C'est pour cela que je m'oppose à l'ensemble des dispositions de la Loi sur les Indiens. Je suppose que cela fait de moi un assimilationniste. Si je me montre hésitant à l'égard de certains de ces articles, c'est parce que je ne veux pas souscrire à ce principe. Puisque nous vivons dans un pays, où des droits sont fonction de l'appartenance à une race, nous

[Text]

**Senator Corbin:** Are you saying that that is Senator MacEachen's position as well?

**Senator Frith:** No. That is my position, but I am here representing Senator MacEachen.

**The Deputy Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Senator Marchand:** I am neither for nor against it; I would just like to let it go.

**Senator Neiman:** Perhaps you could abstain.

**Senator Marchand:** As far as I am concerned, I would like to let it go on division.

**The Deputy Chairman:** I will leave it to you to indicate whether or not you wish to have a particular clause go on division.

Is clause 4 carried on division, then?

**Hon. Senators:** Carried.

**Deputy Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Senator Marchand:** On division.

**Hon. Senators:** Carried.

**The Deputy Chairman:** Shall clauses 6 and 7 carry?

**Senator Marchand:** On division.

**Hon. Senators:** Carried.

**The Deputy Chairman:** Shall clauses 8 and 9 carry? They both deal with the definition of children.

**Senator Corbin:** Does this clause grant privileged status to children of a married Indian man and a non-Indian woman?

**Mr. Lahey:** It provides a general definition of children in relation to Indian-ness. It clarifies section 48 to include, in addition to the obvious interpretation of a child being a natural child, children born in or out of wedlock. So it does away with discrimination based on "legitimacy" and, second, clarifies that adopted children, whether legally adopted in accordance with provincial law or in accordance with Indian custom, are included.

**Senator Corbin:** Whether they are Indian or non-Indian?

**Mr. Lahey:** Whether or not they are born Indian. By the way, this is the same definition as the one found in clause 1, the definition clause. It appears here as well because of the history of the bill. These two definitions were brought in to conformity in the course of discussion in the House of Commons and it was not considered necessary to remove this one.

**Senator Neiman:** Does subclause (16) on the definition of "child" seek to overturn or negate the effect of a recent Supreme Court decision regarding adoption by Indian custom. I am referring to the case where the Swedish gentleman had himself adopted by an Indian band in order to avoid extradition.

**Mr. Lahey:** No. That situation involved an adult who, in the view of the band concerned, was adopted as a member.

[Traduction]

devons faire de notre mieux pour essayer de corriger cette situation.

**Le sénateur Corbin:** Est-ce aussi la position du sénateur MacEachen?

**Le sénateur Frith:** Non. C'est ma position, mais je représente le sénateur MacEachen.

**Le vice-président:** L'article 4 est-il adopté?

**Le sénateur Marchand:** Je ne suis ni pour ni contre, je voudrais tout simplement signaler que j'ai une opinion dissidente.

**Le sénateur Neiman:** Vous pourriez peut-être vous abstenir.

**Le sénateur Marchand:** En ce qui me concerne, je voudrais simplement signaler mon opinion dissidente.

**Le vice-président:** Je vous laisse donc préciser si vous voulez qu'un article précis soit adopté sur division?

L'article 4 est-il adopté sur division.

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** L'article 5 est-il adopté?

**Le sénateur Marchand:** Sur division.

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Les articles 6 et 7 sont-ils adoptés?

**Le sénateur Marchand:** Sur division.

**Des voix:** Adoptés.

**Le vice-président:** Les articles 8 et 9 sont-ils adoptés? Ils portent tous les deux sur la définition d'enfant.

**Le sénateur Corbin:** Cet article accorde-t-il un statut privilégié aux enfants d'un Indien marié à une non-Indienne?

**M. Lahey:** Il définit de façon générale le terme enfant. En ce qui concerne le statut d'Indien, il clarifie l'article 48 et précise que le mot enfant comprend, outre l'interprétation évidente de l'enfant naturel, les enfants issus du mariage ou nés hors des liens du mariage. Il supprime ainsi toute discrimination fondée sur le statut "légitime" d'un enfant et précise que les enfants adoptés légalement et conformément aux lois provinciales ou à la coutume indienne sont compris dans la définition.

**Le sénateur Corbin:** Qu'ils soient Indiens ou non?

**M. Lahey:** Qu'ils soient Indiens ou non. C'est la même définition que l'on trouve à l'article 1. Cette définition figure dans les deux articles en raison de l'historique du projet de loi. Ces deux définitions ont été conciliées au cours des discussions à la Chambre et il n'a pas été jugé nécessaire de les supprimer.

**Le sénateur Neiman:** Le paragraphe (16) de la définition d'enfant vise-t-il à renverser une décision récente de la Cour suprême concernant l'adoption d'un enfant selon la coutume indienne? Je fais allusion au cas d'un Suédois qui s'est fait adopter par une bande indienne pour éviter l'extradition.

**M. Lahey:** Non. Il s'agissait dans ce cas-là d'un adulte qui a été adopté par la bande à titre de membre.



[Text]

**Senator Neiman:** Are we talking about membership as opposed to status? What are we talking about?

**Mr. Lahey:** I do not remember the exact words, but the band was saying that it had adopted this person into its nation, as it was called. In effect, it was a political statement. This subclause only deals with the definition of "child" and says that a person adopted in accordance with Indian custom could be adopted by an Indian band and have status.

**The Deputy Chairman:** But it still has to be a child.

**Mr. Lahey:** It has to be an Indian custom and there has to be some demonstration that it is a custom, not something invented for the occasion.

**Senator Lucier:** While appearing before this committee on this bill Mr. Sol Sanderson was asked by Senator Nurgitz whether a person from China could come to Canada and, if the band wished, become a member of the band. Mr. Sanderson indicated that, if the band wished, it could do that. I hope that there is nothing in this bill that would allow such an event.

**The Deputy Chairman:** Let me explain the question I had posed to Mr. Sanderson. I asked him whether an adult Chinese national, who had an unsavoury background and was therefore a poor candidate for immigration, could be legally adopted by a band—for whatever reason—thereby evading the immigration authorities. It was an exaggeration of the Swedish case we were just talking about.

**Mr. Lahey:** This bill does not confer on bands the power to register Indians under the Indian Act and, thereby, give them status. It gives Indians the power to adopt children in accordance with their customs.

**Senator Frith:** It says "children?"

**Mr. Lahey:** It is the definition of "child".

**Senator Lucier:** Does an Indian child adopted by non-Indian parents lose his status?

**Mr. Lahey:** No. A child who is born an Indian and has status does not lose that status as a result of adoption by a non-Indian.

**Senator Corbin:** Contrary to that, a non-Indian adopted child cannot become a registered or a status Indian while living on the reserve.

**Mr. Lahey:** No, that in fact is the case. That is one of the points of this section, that a child of whatever racial origin, who is adopted by an Indian, whether through provincial law or in accordance with Indian custom, can be registered for status under the Indian Act. The reason for that was the integrity of the family.

**Senator Corbin:** You raise one of my major concerns. You speak of integrity of the family on the one hand, yet it is not respected its full length when it comes to recognizing, registering or granting status to the children of Indian women who marry non-Indian people. However, if they become residents through the legal process of adoption they can gain status.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Est-il question de l'appartenance à une bande par opposition au statut d'Indien inscrit? De quoi traite-t-on au juste?

**M. Lahey:** Je ne me souviens pas des mots précis, mais la bande a dit avoir admis cette personne dans sa nation, comme on l'appelle. En fait, il s'agissait d'une déclaration politique. Le paragraphe en question ne s'applique qu'à la définition de l'enfant et dispose qu'une personne adoptée selon la coutume indienne peut être adoptée par une bande indienne et se voir accorder le statut d'Indien inscrit.

**Le vice-président:** Mais il faut que ce soit un enfant.

**M. Lahey:** L'adoption doit se faire selon la coutume indienne; il faut démontrer qu'il s'agit bien d'une coutume et non pas simplement de quelque chose que l'on a inventé pour l'occasion.

**Le sénateur Lucier:** Lorsqu'il a comparu devant ce Comité, M. Sol Sanderson a répondu au sénateur Nurgitz qu'un Chinois pouvait venir au Canada et, si c'était le désir de la bande, devenir un Indien. M. Sanderson a répondu dans l'affirmative. J'espère qu'aucune disposition du projet de loi n'autorise la bande à faire ce genre de chose.

**Le vice-président:** J'avais demandé à M. Sanderson si un Chinois à la réputation louche, et donc un piètre candidat à l'immigration, pouvait, être légalement adopté par une bande, pour quelque raison que ce soit, et ainsi échapper aux agents de l'immigration. Il s'agissait d'une trapalation du cas suédois que nous venons de mentionner.

**M. Lahey:** Le projet de loi ne confère pas aux bandes le pouvoir d'inscrire des Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens ni donc de leur donner le statut d'Indien inscrit. Elle confère aux Indiens le pouvoir d'adopter des enfants selon leurs coutumes.

**Le sénateur Frith:** On dit bien des «enfants»?

**M. Lahey:** On définit ce qu'est un enfant.

**Le sénateur Lucier:** Est-ce qu'un enfant indien adopté par des non-Indiens perd son statut?

**M. Lahey:** Non. Un enfant qui est un Indien inscrit ne perd pas son statut s'il est adopté par un non-Indien.

**Le sénateur Corbin:** En revanche, un enfant non-indien adopté ne peut être inscrit ni avoir le statut d'Indien inscrit en vivant dans la réserve.

**M. Lahey:** Non, il le peut. Cet article dispose qu'un enfant, quelle que soit son origine raciale, qui est adopté par un Indien, que ce soit en vertu d'une loi provinciale ou selon la coutume indienne, peut être inscrit en vertu de la Loi sur les Indiens. Cette disposition vise à préserver l'intégrité de la famille.

**Le sénateur Corbin:** Vous touchez là une de mes principales préoccupations, l'intégrité de la famille. Elle n'est pourtant pas entièrement respectée lorsque vient le temps de reconnaître, d'inscrire les enfants d'une femme indienne qui a épousé un non-Indien, ou de leur accorder le statut d'Indien. Toutefois, des enfants qui deviennent des résidents par voie d'adoption peuvent obtenir le statut d'Indien.



## [Text]

**Mr. Lahey:** In fact, the children of women who lost status but through section 12(1)(b) are restored to status are entitled to gain status. It is band membership that they are not automatically entitled to, and neither are these children.

**Senator Corbin:** Then they do not become band members?

**Mr. Lahey:** No. They would become band members or not in the same way as these other children we are talking about.

**Senator Corbin:** If the band so decides?

**Mr. Lahey:** Correct.

**Senator Corbin:** Then there is a lot of room for discrimination, in the broad sense of the word. It is left up to the subjective judgment of the band membership and their leaders.

**The Deputy Chairman:** Applied contrary to the Charter.

**Mr. Lahey:** It is not left up to the bands in the sense that they can sort of have people parade in front of them and say, "We will take this one. We will not take that one." They are required to establish rules, which would be of general application and which they would then apply. So in that sense it is not arbitrary.

**Senator Corbin:** That is the part that, in my opinion, remains to be seen once the wheels start grinding.

**Mr. Lahey:** That is one of the reasons for the two-year review, of course.

**Senator Marchand:** It is like saying you can be a citizen but cannot live in the country; you cannot gain membership in the country.

**Senator Corbin:** That adopted non-Indian child becomes an Indian by status or by registration. That child would then fall automatically under all the benefits or otherwise of treaty rights, taxation laws or exemption from taxation.

**Mr. Lahey:** When they grow up, yes.

**Senator Corbin:** They do not cease to be Indians once they reach the age of 18 or 19. They are Indians until they die.

**Mr. Lahey:** That is right.

**Senator Corbin:** And their children will be Indians.

**Mr. Lahey:** Depending on whom they marry, as I explained on section 6.

**The Deputy Chairman:** Do I understand from the discussion that clauses 8 and 9 are approved on division?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Perhaps we could take clauses 10, 11 and 12 together. They all relate to payment by the minister, or repayment by a person re-entering. Are there any questions? ... Is that approved?

**Senator Marchand:** On division.

## [Traduction]

**M. Lahey:** En fait, les enfants des femmes qui ont perdu leur statut en vertu de l'alinéa 12(1)b), et qui sont rétablies dans leurs droits, ont droit au statut d'Indiens. C'est au titre de membres d'une bande que ces femmes n'ont pas automatiquement droit, ni ces enfants d'ailleurs.

**Le sénateur Corbin:** Ils ne deviennent donc pas membres d'une bande?

**M. Lahey:** Non. Ils le deviennent ou non aux mêmes conditions que les autres enfants dont il est question.

**Le sénateur Corbin:** Si la bande est d'accord?

**M. Lahey:** C'est exact.

**Le sénateur Corbin:** Cela favorise donc la discrimination, dans toute l'acceptation du terme. Cette décision dépend du jugement subjectif des membres d'une bande et de ses dirigeants.

**Le vice-président:** Contrairement à ce que dispose la Charte.

**M. Lahey:** Ce n'est pas laissé à la discrétion des bandes en ce sens qu'elles ne peuvent en quelque sorte faire parader les gens et dire "nous prenons celui-ci, nous ne prenons pas celui-là". Elles sont tenues d'établir des règles d'application générale, de sorte que, en ce sens, ce n'est pas arbitraire.

**Le sénateur Corbin:** C'est, à mon avis, ce qu'il restera à voir une fois le processus amorcé.

**M. Lahey:** C'est, bien entendu, l'une des raisons de l'examen de deux ans.

**Le sénateur Marchand:** Cela revient à vous accorder la citoyenneté mais non le droit de vivre au Canada, et à ne pas reconnaître votre appartenance au pays.

**Le sénateur Corbin:** Les enfants non indiens qui sont adoptés deviennent Indiens par leur statut ou leur inscription. Ces enfants bénéficieraient ensuite automatiquement de tous les droits conférés par traité, et seraient visés par les lois et exemptions fiscales.

**M. Lahey:** Quand ils auront grandi, oui.

**Le sénateur Corbin:** Ils ne cessent pas d'être Indiens lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ou 19 ans. Ils demeurent Indiens jusqu'à leur mort.

**M. Lahey:** C'est exact.

**Le sénateur Corbin:** Et leurs enfants seront Indiens.

**M. Lahey:** Tout dépendra de qui ils auront épousé, comme je l'ai expliqué au sujet de l'article 6.

**Le vice-président:** Dois-je conclure du débat que les articles 8 et 9 sont approuvés sur division?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous pourrions peut-être étudier les articles 10, 11 et 12 ensemble, puisqu'ils portent tous sur le paiement par le Ministre et le remboursement par une personne réintégrant la bande. Y a-t-il des questions? Ces articles sont-ils approuvés?

**Le sénateur Marchand:** Sur division.

*[Text]*

**The Deputy Chairman:** Is it approved, on division?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** We pass to clause 13. Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Clause 14, "Eligibility of voters for chief." Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Clause 15.

**Senator Corbin:** I wonder why the two clauses are lumped together in terms of the technical title in the margin?

**Mr. Lahey:** The marginal notation has to do with the way these bills are printed. When the Department of Justice drafts amendments they put marginal notations. If they are passed, they then go to the Clerk in the house and are then referred to parliamentary counsel who put it together. As they are printed, they do not necessarily include the marginal notations. However, the bill as printed is referred back to the Department of Justice for editing, and when they edit the bill they make sure that there are marginal notations in the final printed statute. It is a question of the practice they employ in printing these bills. There were marginal notations when they were drafted by the Department of Justice.

**Senator Corbin:** If you were to put a marginal notation on clause 15 what would you suggest?

**Mr. Lahey:** I prefer not to guess.

**Senator Frith:** There is a marginal notation to section 81.

**Senator Corbin:** I realize the marginal notation is not the act itself, but it does help to clear up matters. Section 81 of the Indian Act is marginally noted as relating to the by-laws.

**Mr. Lahey:** That is what it is. In the Indian Act, section 81 is under the heading, "Powers of the Council," so this is an amendment to section 81, and it would be under the same heading.

**The Deputy Chairman:** Is clause 15 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Clause 15.1.

**Senator Corbin:** Again there is no marginal notation, but this has the effect of raising the fine to \$1,000.

**Mr. Lahey:** That is correct.

**Senator Corbin:** That is under the by-laws again?

**Mr. Lahey:** Yes. It would also be part of section 81.

**The Deputy Chairman:** That is full indexing! Is clause 15.1 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Sont-ils approuvés, sur division?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Passons à l'article 13. Est-il approuvé?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article 14 maintenant, «Qualités exigées des électeurs au poste de chef»; est-il approuvé?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article 15.

**Le sénateur Corbin:** Je me demande pourquoi les deux dispositions sont regroupées sous la même rubrique dans la marge?

**M. Lahey:** Les notes marginales découlent de la façon dont les projets de loi sont imprimés. Lorsque le ministère de la Justice rédige des amendements, il ajoute des notes marginales. Si les dispositions sont adoptées, elles sont renvoyées au greffier de la Chambre qui les communique au conseiller parlementaire, qui les regroupe. Au moment de l'impression, les notes marginales ne sont pas forcément reproduites. Toutefois, une fois imprimé, le projet de loi est renvoyé au ministère de la Justice pour vérification et ce dernier s'assure de la présence de notes marginales dans la dernière version imprimée de la loi. Cela tient tout simplement à la façon de procéder pour l'impression de ces projets de loi. À l'origine, donc, ces notes marginales ont été rédigées par le ministère de la Justice.

**Le sénateur Corbin:** Si vous deviez inscrire une note en marge de l'article 15, quelle serait-elle?

**M. Lahey:** Je préfère ne pas essayer de deviner.

**Le sénateur Frith:** Il y a une note marginale en regard de l'article 81.

**Le sénateur Corbin:** Je sais très bien que les notes marginales ne font pas partie de la loi à proprement parler, mais elles en facilitent la compréhension. La note marginale de l'article 81 de la Loi sur les Indiens indique que celui-ci porte sur les statuts administratifs.

**M. Lahey:** C'est exact. Dans la Loi sur les Indiens, l'article 81 se trouve sous la rubrique «Pouvoirs du conseil»; cette modification visant l'article 81, elle serait sous la même rubrique.

**Le vice-président:** L'article 15 est-il approuvé?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article 15.1, maintenant.

**Le sénateur Corbin:** Ici non plus il n'y a aucune note marginale, mais cette disposition a pour effet de porter l'amende à 1 000 \$.

**M. Lahey:** C'est exact.

**Le sénateur Corbin:** S'agit-il toujours des statuts administratifs?

**M. Lahey:** En effet. Cela fait aussi partie de l'article 81.

**Le vice-président:** C'est une pleine indexation! L'article 15.1 est-il approuvé?

**Des voix:** D'accord.



[Text]

**The Deputy Chairman:** I think we could consider clauses 16, 17 and 18 together, dealing with the by-laws and the offences.

**Senator Corbin:** Except that clause 16 deals specifically with the question of alcohol and intoxication on the reserve and the right of the band leaders to make by-laws with respect thereto.

**The Deputy Chairman:** No, band members, not band leaders. Did you say band leaders?

**Senator Corbin:** The band. Let us be general.

Does clause 16 grant section 85.1(1) power, authority, licensing, or whatever, to provincial governments with respect to Indian bands that they do not now have concerning alcohol?

**Mr. Lahey:** No, it does not. In the present Indian Act there is a total prohibition regime basically in section 97. Bands may opt out of that regime, in which case they are governed by provincial laws governing alcohol. This amendment permits the bands to have their own prohibition regime in accordance with their own by-laws which, to some extent, as I explained the other day, they can tailor in regard to the use of alcohol or state of intoxication. If they do not pass a by-law, then provincial laws would apply; if they do pass a by-law, then these by-laws would take precedence.

The jurisdiction over sale and manufacture is with the provincial governments now and would continue to be under this bill. In the Indian Act now there is a total prohibition, and there is no power to vary that in relation to the sale or manufacture. In this, the bands can have prohibition and they do not have a power to vary that. In effect, it re-establishes the regime that is in the Indian Act in the context of a local control or a local option, but it does not expand the provinces' powers.

**Senator Corbin:** It does not expand the bands' advantages either.

**Mr. Lahey:** It does in the sense that right now they have only two choices, either total prohibition or going wet. In this they have the possibility of establishing their own regime and tailoring it to their own needs in relation to the control of the state of intoxication or the possession of alcohol on the reserves. That is a net gain for the bands. Also, the strengthening of the enforcement of the penalties makes it more possible to make these by-laws stick, so that we could see it as an improvement from the bands' point of view.

**Senator Corbin:** The money collected by way of penalties goes where?

**Mr. Lahey:** That is governed by section 104 and it goes to the bands.

**Senator Corbin:** In trust?

**Mr. Lahey:** As far as I know, it is paid into the revenue accounts.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je crois que nous pouvons étudier les articles 16, 17 et 18 ensemble, puisqu'ils portent tous sur les statuts administratifs et sur les peines.

**Le sénateur Corbin:** Sauf que l'article 16 porte expressément sur la consommation d'alcool et de spiritueux dans les réserves ainsi que sur le droit des chefs de bande d'établir des statuts administratifs à cet égard.

**Le vice-président:** Non, il s'agit des membres d'une bande, et non des chefs de la bande. Avez-vous dit les chefs de la bande?

**Le sénateur Corbin:** La bande, quoi, parlons en général.

L'article 16 accorde-t-il aux gouvernements provinciaux le pouvoir, la compétence et le droit d'émettre des permis, en vertu du paragraphe 85.1(1), dont ils ne jouissent pas aujourd'hui, en matière de consommation d'alcool?

**M. Lahey:** Non. La Loi sur les Indiens actuelle prévoit essentiellement à l'article 97 une interdiction absolue. Si les bandes préfèrent se soustraire à ce régime, elles sont alors assujetties aux lois provinciales régissant la consommation d'alcool. Cet amendement permet aux bandes d'établir leurs propres interdictions conformément à leurs statuts administratifs lesquels, comme je l'ai expliqué l'autre jour, peuvent plus ou moins être faits sur mesure quant à la consommation de spiritueux ou au degré d'ébriété. Si les bandes n'adoptent pas de statut administratif à cet égard, ce sont alors les lois provinciales qui s'appliquent; dans le cas contraire, ce sont les statuts administratifs qui auraient préséance.

Quant à la compétence en matière de vente et de fabrication, elle ressortit aux gouvernements provinciaux à l'heure actuelle et il continuera d'en être ainsi en vertu du projet de loi. La Loi actuelle contient une interdiction absolue concernant la vente ou la fabrication qu'il est impossible de modifier. En ce sens, les bandes peuvent instituer la prohibition et les gouvernements provinciaux ne peuvent rien y faire. En fait, le projet de loi réinstaura le contrôle local ou le choix local prévu dans la Loi sur les Indiens, mais n'élargit pas les pouvoirs des provinces.

**Le sénateur Corbin:** Il n'élargit pas non plus les avantages des bandes.

**M. Lahey:** Oui, en ce sens que, à l'heure actuelle, les bandes n'ont qu'une alternative, c'est-à-dire imposer la prohibition absolue ou permettre la consommation d'alcool, auquel cas elles peuvent se tailler un régime sur mesure en tenant compte de leurs besoins en matière du contrôle de l'ébriété ou de la possession d'alcool dans les réserves. Elles y gagnent manifestement. De plus, l'application plus vigoureuse des sanctions favorise le respect de ces statuts administratifs, d'où une amélioration du point de vue des bandes.

**Le sénateur Corbin:** Où vont les sommes perçues à titre d'amende?

**M. Lahey:** Ces montants sont visés par l'article 104 et sont versés aux bandes.

**Le sénateur Corbin:** En fiducie?

**M. Lahey:** A ma connaissance, les sommes sont versées dans les fonds de revenus.



[Text]

**Senator Corbin:** Can they touch that money?

**Mr. Lahey:** Yes.

**Senator Corbin:** Under what circumstances?

**Mr. Lahey:** Their access to the revenue moneys is governed by sections 66 and 69. Section 69 really permits bands who apply and are accepted by the Governor in Council to manage their own revenue moneys directly, and about 50 per cent of the bands are in that situation. Other bands, which do not have direct control of the revenue funds, can direct their use through section 66. The whole of section 66 sets out the reasons for which the minister can authorize the use as directed or as requested by the council of the band.

**Senator Corbin:** This section is essentially a negating provision because it prohibits. Nevertheless, if the band is wet it is still the provincial government which decides who is going to get a licence—or does the band have a say in that?

**Mr. Lahey:** At present, if the band is wet, it is wet under provincial laws, so licences are determined in accordance with the provincial regulations.

**Senator Corbin:** Can the bands overturn the granting of a licence to an individual, a club or an association, or is the province's decision final?

**Mr. Lahey:** I think a band can affect it to some extent indirectly through their by-law power under section 81 relating to zoning. Subsection 81(g) talks about the band having the right to make by-laws relating to the dividing of the reserve, or a portion thereof, into zones and the prohibition of the construction or maintenance of any class of buildings or the carrying on of any class of business, trade or calling in any such zone. That does not affect who gets a licence, but it could affect whether anyone could have a licence on the reserve and, if so, in what part of the reserve.

**Senator Adams:** You did not mention anything about a plebiscite. In some communities it is not up to the band to say who has the power to make changes but at times there is a plebiscite in the community.

**Mr. Lahey:** It is sort of in between in a sense of what is provided for here. Section 85.1(2) states:

A by-law may not be made under this section unless it is first assented to by a majority of the electors of the band who voted at a special meeting of the band called by the council of the band for the purpose of considering the by-law.

It is not strictly speaking a plebiscite but it is a public meeting which has to be called and whichever electors show up you would have to get a majority in order to pass the by-law.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Les bandes peuvent-elles toucher à cet argent?

**M. Lahey:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Dans quelles circonstances?

**M. Lahey:** Leur accès aux fonds de revenu est visé par les articles 66 et 69. En fait, l'article 69 permet aux bandes qui en font la demande au gouverneur en conseil de gérer leur propre fonds de revenu directement. Près de la moitié des bandes se trouvent dans cette situation. D'autres bandes, qui n'exercent pas un contrôle direct sur leur fonds de revenu peuvent en déterminer l'utilisation en vertu de l'article 66. L'article 66 énonce les raisons pour lesquelles le Ministre peut autoriser l'utilisation des fonds de la façon demandée par le conseil de la bande.

**Le sénateur Corbin:** Cet article est essentiellement une disposition négative vu son caractère prohibitif. Néanmoins, si la bande autorise la consommation d'alcool, est-ce le gouvernement provincial qui choisit les titulaires de permis, ou bien la bande a-t-elle son mot à dire?

**M. Lahey:** A l'heure actuelle, si la consommation d'alcool est autorisée dans une bande, ce sont les lois provinciales en la matière qui s'appliquent. Les permis sont donc accordés conformément aux règlements provinciaux.

**Le sénateur Corbin:** Les bandes peuvent-elles renverser la décision d'octroyer un permis à un particulier, à un club ou à une association, ou la décision de la province est-elle définitive?

**M. Lahey:** Je crois qu'une bande peut exercer indirectement une certaine influence là-dessus en vertu de son pouvoir d'établir des statuts administratifs sur le zonage que lui confère l'article 81. L'alinéa 81g) donne à la bande le droit d'établir des statuts administratifs sur la division de la réserve ou de ses parties en zones et sur l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'activités, de métiers ou de professions dans une zone donnée. Sans déterminer qui peut obtenir un permis, cet alinéa pourrait déterminer s'il est possible d'obtenir un permis dans une réserve et, le cas échéant, dans quelle partie de la réserve.

**Le sénateur Adams:** Vous n'avez rien dit au sujet d'un plébiscite. Dans certaines collectivités, ce n'est pas à la bande de déterminer qui a le pouvoir d'approuver des changements, mais la collectivité procède parfois à un plébiscite.

**M. Lahey:** C'est, en quelque sorte, une solution mitoyenne, puisque le paragraphe 85.1(2) dispose que:

Les statuts administratifs prévus au présent article ne peuvent être établis qu'avec le consentement préalable de la majorité des électeurs de la bande ayant voté à l'assemblée spéciale de la bande convoquée par le conseil de cette dernière pour l'étude de ces statuts.

Ce n'est donc pas à strictement parler un plébiscite mais plutôt une assemblée qui est convoquée et à laquelle une majorité des électeurs présents doivent se déclarer en faveur du statut pour que celui-ci soit adopté.

[Text]

**Senator Adams:** Those by-laws would only affect the reserves and not the Yukon and Northwest Territories?

**Mr. Lahey:** It is only the reserves.

**Senator Lucier:** Mr. Chairman, to follow Senator Corbin's comments, as I read this, the provincial laws apply unless the band passes a law prohibiting certain things from happening on the reserve. The band cannot pass a law that says you can do something but they can pass a law that says you cannot. Is that correct?

**Mr. Lahey:** In relation to the supply of alcohol or the access to alcohol, the only thing they can do is prohibit it. That is in section 85.1(1)(a). In relation to control of intoxication or control of possession, they can, as it says in (d) provide "for exceptions to any of the prohibitions"; so in that sense they can establish a regime which permits certain things and which says, for example, "We are basically dry but on certain days of the year there can be alcohol," or "intoxication in a private dwelling is okay." Those kinds of things.

**Senator Lucier:** If two people apply for a liquor licence and it is decided to have a licence on the reserve, the band can rule that one person is not allowed to have liquor and that the other person is. Who gets the liquor licence?

**Mr. Lahey:** I do not think they could pass a by-law that would prohibit an individual person. I think the Charter would prevent that.

**Senator Corbin:** All they have to do is change their zoning law.

**Senator Lucier:** You are saying here that they have the right to prohibit any person from having any intoxicant in his possession. You are giving him that right and then you are telling him that he cannot have it.

**Mr. Lahey:** I think that is the general form of drafting employed in the statutes, but if they passed a by-law that was clearly aimed at discriminating against a particular person, then that by-law would certainly be subject to challenge in the courts and, I think, successfully.

**Senator Frith:** Perhaps in draft form you give authority to make the law prohibiting any person, but when the law itself is passed it says, "no person shall."

**Mr. Lahey:** Yes, that is correct.

**Senator Frith:** If it said, "Paul Lucier shall not" then that would clearly be unconstitutional.

**Senator Corbin:** This clause was written as a result of the recent court decision in order to delineate concerns with respect to the Charter of Rights. However, does this not infringe on a band's decision to pass bylaws? It goes through the process in due form and it is all very legal, because it is covered under the act, but does it not infringe on the rights of

[Traduction]

**Le sénateur Adams:** Ces statuts administratifs ne toucheraient que les réserves et non le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest?

**M. Lahey:** C'est exact.

**Le sénateur Lucier:** Monsieur le président, pour donner suite aux commentaires du sénateur Corbin, il me semble que les lois provinciales ne s'appliquent que si la bande adopte une loi interdisant certaines situations sur la réserve. La bande ne peut adopter une loi permettant certaines choses, mais elle peut en adopter une les interdisant. Est-ce exact?

**M. Lahey:** En ce qui concerne la vente ou la consommation d'alcool, les bandes ne peuvent que l'interdire, conformément à l'alinéa 85.1(1)a). Quant au contrôle de l'ébriété ou de la possession, elles peuvent, en vertu de l'alinéa d), établir des statuts administratifs «prévoyant des exceptions aux interdictions établies», de sorte que, en ce sens, elles peuvent instaurer un régime, qui permette, par exemple, la consommation d'alcool ou de spiritueux dans une propriété privée à certains moments de l'année, et qui interdise toute consommation tout le reste de l'année.

**Le sénateur Lucier:** Si deux personnes présentent une demande de permis d'alcool et que la bande décide d'avoir un pourvoyeur dans la réserve, elle peut accepter une demande et rejeter l'autre. A qui donc est octroyé le permis?

**M. Lahey:** Je doute que les bandes puissent adopter un statut administratif qui interdirait à une personne en particulier la vente d'alcool. Je crois même que cela contreviendrait à la Charte.

**Le sénateur Corbin:** Les bandes n'ont tout simplement qu'à modifier leur loi sur le zonage.

**Le sénateur Lucier:** Vous dites qu'une bande a le droit d'interdire à quiconque d'avoir en sa possession des spiritueux. On donne un droit d'une main et on le retire de l'autre main.

**M. Lahey:** Je crois que c'est la façon normale de rédiger les lois, mais je pense qu'advenant l'adoption d'un statut administratif qui aurait des conséquences manifestement discriminatoires à l'égard d'une personne donnée, il y aurait certainement contestation devant les tribunaux qui, je pense, donnerait raison au plaignant.

**Le sénateur Frith:** Peut-être est-ce ainsi que l'on procède à l'étape de la rédaction préliminaire pour autoriser l'adoption de mesures contenant des interdictions, mais lorsque cette loi est adoptée elle est libellée en ces termes: «il est interdit à quiconque de...».

**M. Lahey:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Frith:** Si la loi disposait qu'il est «interdit à Paul Lucier» de faire telle ou telle chose, la disposition serait manifestement anticonstitutionnelle.

**Le sénateur Corbin:** C'est à la suite d'une récente décision des tribunaux que cet article a été incorporé dans le projet de loi, afin de circonscrire certaines préoccupations au sujet de la Charte des droits. Toutefois, cela ne contrevient-il pas à une décision de la bande d'adopter des statuts administratifs? Il est en bonne et due forme et tout à fait légal parce qu'il figure



[Text]

individual band members when they do not agree with the decision of their council, for example? In other words, can anyone assure me that, with respect to the Charter, this clause that we are now being asked to adopt is foolproof and is going to stand on its own?

**Mr. Lahey:** I would ask Mr. Green, counsel for the department, to comment on that.

**Mr. Green, Legal Counsel, Department of Indian and Northern Affairs:** Senator, I am hesitant to say that anything is foolproof. One can never second-guess what a court may or may not do. However, to the extent that we can make it foolproof, we think it is.

What it provides is a democratic means by which a band can put into place a bylaw relating to the matter that Mr. Lahey has referred to. As Senator Frith has pointed out, it is a question of how that bylaw is worded as to whether or not it would stand against a Charter challenge. For example, there could not be a bylaw prohibiting A, B or C from doing something yet permitting everybody else to do that same thing, because clearly it would be discriminating within itself. That bylaw, therefore, would not stand against a Charter challenge. However, it does present the opportunity to put into place at the local level, by a local vote, this bylaw, rather than having imposed from the top a regime to deal with that community.

**Senator Corbin:** I suppose that time will tell whether it will stand that test.

**The Deputy Chairman:** That is all we can say about any legislation.

**Senator Corbin:** I am all for democratic ways of doing things, but the end result might be something else.

**The Deputy Chairman:** In any event, honourable senators, are clauses 16, 17 and 18 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Clause 19?

**Mr. Lahey:** Perhaps I should tell honourable senators what it is, since it is not really self-explanatory. Those are the sections in the Indian Act that fall under the heading of "Enfranchisement." In order to abolish it, we have to remove those sections.

**The Deputy Chairman:** I am sure there is no argument there. Shall we adopt this clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Are there any questions arising on clause 20, before I ask for approval?

**Senator Frith:** This clause deals with truant officers and school attendance, does it not?

**Mr. Lahey:** It has essentially to do with warrants to enter private dwellings.

**Senator Corbin:** Does that include entrance to search for alcohol?

[Traduction]

dans le projet de loi, mais ne contrevient-il pas aux droits des membres d'une bande qui ne sont pas d'accord avec la décision prise par leur conseil, par exemple? En d'autres termes, quelqu'un peut-il me garantir que l'article que l'on nous demande d'approuver maintenant ne pourra être contesté en vertu de la Charte des droits?

**M. Lahey:** J'aimerais demander au conseiller juridique du Ministère, M. Green, de répondre à cette question.

**M. Green, conseiller juridique, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** Sénateur, j'hésite à affirmer que quelque chose est infaillible. On ne peut jamais deviner ce qu'un tribunal peut faire ou ne pas faire. Toutefois, dans la mesure où nous pouvons rendre cet article infaillible, nous croyons qu'il l'est.

Cet article prévoit des moyens démocratiques par lesquels une bande peut adopter un statut administratif au sujet de la question dont a parlé M. Lahey. Comme le sénateur Frith l'a mentionné, selon la façon dont le statut administratif est libellé, il pourra ou ne pourra pas être contesté en vertu de la Charte. À titre d'exemple, une bande ne pourrait adopter un statut administratif interdisant à A, B ou C de faire quelque chose que tous les autres peuvent faire, pour la simple raison que ce statut serait discriminatoire. Il pourrait donc être contesté en vertu de la Charte. Cet article permet toutefois au conseil d'une bande d'adopter ce statut administratif au niveau local, au lieu d'imposer d'en haut un régime s'appliquant à cette collectivité.

**Le sénateur Corbin:** Je suppose que nous verrons avec le temps si cet article est infaillible.

**Le vice-président:** C'est tout ce que nous pouvons dire à propos de n'importe quelle mesure législative.

**Le sénateur Corbin:** Je ne demande qu'à employer des moyens démocratiques, mais le résultat final pourrait être différent.

**Le vice-président:** Quoiqu'il en soit, honorables sénateurs, les articles 16, 17 et 18 sont-ils approuvés?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Et l'article 19?

**M. Lahey:** Je devrais peut-être dire aux honorables sénateurs ce en quoi il consiste, puisque cela n'est pas évident. Ce sont les articles de la Loi sur les Indiens qui figurent sous la rubrique «Émancipation». Pour l'abolir, nous devons supprimer ces articles.

**Le vice-président:** Je suis sûr que nous sommes tous d'accord. Adoptons-nous cet article?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Y-a-t-il des questions au sujet de l'article 20 avant que j'en demande l'approbation?

**Le sénateur Frith:** Cet article porte sur les agents de surveillance et la présence en classe, n'est-ce-pas?

**M. Lahey:** Il traite principalement des mandats autorisant une personne à pénétrer dans une maison privée.

**Le sénateur Corbin:** L'article 20 autorise-t-il cette personne à perquisitionner une maison pour voir s'il y a de l'alcool?



[Text]

**Mr. Lahey:** No, this relates to truancy. What you are looking for is in subsection (4) of section 103, which deals with warrants to enter related to other offences.

**The Deputy Chairman:** Is clause 20 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Clause 21 deals with liability.

**Senator Fairbairn:** Could we have a clarification of clause 21?

**Mr. Lahey:** Yes. This relates to claims that people might wish to make relating to their removal from the Indian Register as a result of the sections that are now being changed or removed; in other words, as a result of discriminatory sections as we now see them. The legal advice to the department was that there is no basis of legal action for such complaints, in that such removals occurred in accordance with a valid statute. However, several Indian groups argued that, for certainty, there should be an explicit statement that they would not be liable to be sued as a result of these previous removals from the Indian Register. The advice, again, was that if anyone was to be so exonerated, so to speak, or saved from liability, then everyone should be. To say that, for example, bands are not subject to court challenge might somehow imply that the government was, when in the view of the government no one is, since all of these things occurred in accordance with a valid federal statute.

Essentially, the position was either nobody or everybody. The conclusion was to cover everybody.

I should point out, however, something that often comes up in relation to this. This does not exclude from liability, for example, cases where people were removed from the Indian Act through illegal means or means not in accordance with the act. It does not save from challenge that sort of situation.

**Senator Frith:** If there were a claim, it is doubtful that this provision would prevent the claim; in a sense, then, it is window-dressing, is it not?

**Mr. Lahey:** In effect, yes.

**Senator Frith:** But it is reassuring to have window-dressing.

**Mr. Lahey:** Yes, mostly window-dressing is reassuring.

**Senator Marchand:** Is this clause in place notwithstanding the Charter of Rights?

**Mr. Lahey:** No, because this refers to the period before the Charter came into effect. It refers to the period up to April 17, 1985, so the Charter has no application. As honourable senators are aware, even the most notorious of the discriminatory sections of the Indian Act was upheld under the Bill of Rights in the Laval case.

**Senator Marchand:** That was an awful decision, except that Chief Justice Bora Laskin declined, did he not?

I am reading into it, I suppose, two things. I presume, from having spoken with the women, that from here on in actions in the courts will be taken on behalf of the children and will have to do with the basis upon which band membership is decided in

[Traduction]

**M. Lahey:** Non, il se rapporte à la surveillance. C'est plutôt le paragraphe 103(4) qui porte sur les mandats de perquisition relatifs à d'autres infractions.

**Le vice-président:** Approuvez-vous l'article 20?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article 21 porte sur les réclamations.

**Le sénateur Fairbairn:** Pourrait-on nous donner des éclaircissements à ce sujet?

**M. Lahey:** Oui. Cet article a trait aux réclamations qu'une personne pourrait faire relativement au retranchement de son nom du registre des Indiens, du fait de la modification ou de la suppression de certains; en d'autres termes, à cause des articles que nous jugeons maintenant discriminatoires. Le Ministère a reçu des avis juridiques selon lesquels aucune poursuite en justice ne pouvait être intentée par ces plaignants, parce que ces retranchements ont été faits en vertu d'une loi valide. Toutefois, plusieurs groupes d'Indiens demandent, pour plus de certitude, qu'il soit expressément indiqué qu'ils ne pourraient être poursuivis à la suite de ces retranchements du registre des Indiens. Selon les conseils que nous avons reçus, si une personne doit être exonérée de toute responsabilité, tous doivent l'être. Ainsi, lorsque l'on affirme que des bandes ne peuvent être poursuivies, on pourrait, en quelque sorte, croire que le gouvernement aurait pu l'être, alors que nul ne l'est, de l'avis du gouvernement, étant donné que toutes ces choses ont été faites en conformité avec une loi fédérale valide.

En résumé, il fallait que nul ne puisse être poursuivi ou que tous le soient. Il a été décidé que nul ne le serait.

Je dois toutefois souligner un point qui est fréquemment soulevé à ce sujet. Cet article n'empêche pas une personne dont le nom a été retranché du registre des Indiens par des moyens illégaux ou contraires à la loi de faire une réclamation. Les contestations de cette nature sont permises.

**Le sénateur Frith:** Si une personne veut faire une réclamation, il est douteux que cet article ne l'en empêche; dans un sens, ce n'est qu'une façade, n'est-ce pas?

**M. Lahey:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Mais c'est rassurant d'avoir une façade.

**M. Lahey:** Oui, la plupart des façades sont rassurantes.

**Le sénateur Marchand:** Cet article figure-t-il dans le projet de loi de la Charte des droits?

**M. Lahey:** Non, parce qu'il se rapporte à la période qui a précédé l'entrée en vigueur de la Charte, c'est-à-dire à la période qui s'est terminée le 17 avril 1985. Comme les honorables sénateurs le savent, même l'article le plus notoirement discriminatoire de la Loi sur les Indiens a été confirmé en vertu de la Déclaration canadienne des droits dans l'affaire Laval.

**Le sénateur Marchand:** Ce fut une terrible décision, sauf que le juge en chef Bora Laskin a rendu une décision dissidente, n'est-ce pas?

Je vois deux choses dans cela. Après avoir parlé avec des femmes, je suppose que les poursuites en justice seront désormais intentées au nom des enfants et auront trait aux conditions dans lesquelles l'adhésion à une bande est décidée, en ce

[Text]

terms of descendants. What relationship would this have to that kind of question?

Is this strictly for compensation? Does this imply that the courts could not say, "These children can be brought back into membership"?

**Mr. Lahey:** It will not preclude such cases, no.

**The Deputy Chairman:** In any event, the descendant would be looking to have his or her name put on the list; he would not be looking to get a claim against a government official for not putting his name on the list. That is really what the cause of action is. Assuming, Senator Marchand, that you are right and that a descendant could succeed, this just stops the government officials from being sued for an amount of money. It does not stop an individual's right to have his name added on.

**Senator Marchand:** I have some trouble with it, but in any event we should proceed.

**Senator Frith:** This clause we are talking about refers to rights in relation to the omission or deletion of the name of a person from the Indian Register in the circumstances set out in paragraph 6(1)(c), (d) or (e) of the Indian Act. Is that as amended?

**Mr. Lahey:** That is as amended, yes. This is how it will appear.

**Senator Frith:** None of those sections deals with the issue of court cases; am I correct?

**Mr. Lahey:** None of them deals with that.

**The Deputy Chairman:** Clause 22 is the reporting clause and it refers to two years after royal assent. I think Senator Corbin was concerned about the timing, and I would point out that it is two years after the bill is assented to.

**Senator Corbin:** It will be assented to this week sometime.

**The Deputy Chairman:** Perhaps. Honourable senators, shall that clause carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Unless Mr. Lahey wants to explain further, I think we have already discussed clause 23 at some length. It deals with the fact that this is deemed to be in effect from April 17, 1985. Of course, clauses 17 and 18 come into force six months from sometime this week, perhaps.

**Mr. Lahey:** It will take 30 seconds to explain why they are singled out.

Clauses 17 and 18 relate to the intoxicants question. Clause 17 repeals those sections of the present Indian Act that deal with this question. Clause 18 is the related offences clause.

Outside Manitoba it is at least arguable that these sections are still in effect. By allowing six months, we allow the bands to have time to put in place their by-law régime and not have a period in which the prohibition—if that is what they want to maintain—is broken; in Manitoba the by-law power comes

[Traduction]

qui concerne les descendants. Quel rapport cela aurait-il avec ce genre de question?

Est-ce strictement du point de vue de la compensation? Cela veut-il dire que les tribunaux ne pourraient pas déclarer que ces enfants peuvent être réadmis dans une bande?

**M. Lahey:** Non, cela n'empêchera pas ces cas.

**Le vice-président:** Quoiqu'il en soit, le descendant voudrait simplement que son nom figure sur la liste. Il ne chercherait pas uniquement à intenter des poursuites contre un fonctionnaire qui n'aurait pas mis son nom sur la liste. C'est vraiment le motif de la poursuite. En supposant, sénateur Marchand, que vous ayez raison et que ce descendant obtienne gain de cause, cela empêche simplement une personne de poursuivre un fonctionnaire pour obtenir de l'argent. Cela ne supprime pas le droit d'une personne de faire inscrire son nom sur la liste.

**Le sénateur Marchand:** J'ai de la difficulté à comprendre cela, mais ça ne fait rien. Poursuivons.

**Le sénateur Frith:** L'article dont nous parlons se rapporte aux droits rattachés à l'omission ou au retranchement du nom d'une personne du registre des Indiens dans les circonstances énoncées aux alinéas 6(1)c), d) ou e) de la Loi sur les Indiens. S'agit-il de la version modifiée?

**M. Lahey:** Oui. C'est ainsi qu'il figurera dans la loi.

**Le sénateur Frith:** Aucun de ces articles ne traite de la question des poursuites en justice, n'est-ce pas?

**M. Lahey:** Vous avez raison.

**Le vice-président:** L'article 22 porte sur le rapport que le Ministre doit déposer au Parlement deux ans après la sanction royale de la loi. Je crois que le sénateur Corbin était préoccupé par ce délai, et je tiens à souligner qu'il est de deux ans après la sanction royale de la loi.

**Le sénateur Corbin:** Il la recevra cette semaine.

**Le vice-président:** Peut-être. Honorables sénateurs, cet article est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** A moins que M. Lahey ne veuille nous donner d'autres explications, je crois que nous avons déjà discuté de l'article 23 en détail. Cet article stipule que la loi est réputée être entrée en vigueur le 17 avril 1985. Bien entendu, les articles 17 et 18 entreront en vigueur dans environ 6 mois, peut-être.

**M. Lahey:** Je vais prendre 30 secondes pour vous expliquer pourquoi.

Les articles 17 et 18 ont trait à la question des spiritueux. L'article 17 abroge les articles de la Loi sur les Indiens actuellement en vigueur qui portent sur cette question. L'article 18 est l'article connexe sur les peines.

En dehors du Manitoba, on peut au moins, soutenir que ces articles sont encore en vigueur. En accordant un délai de six mois, nous donnons aux bandes le temps de mettre en place leur propre régime administratif, tout en garantissant le maintien de cette interdiction, si c'est ce qu'elles veulent au Mani-



[Text]

into effect immediately so they can pass the by-law immediately on royal assent of this bill.

**Senator Corbin:** In his letter to the chiefs, did the minister clarify this matter?

**Mr. Lahey:** I don't believe he specifically clarified that matter. However, he plans to write separately to the chiefs on the question of this by-law power and to make available to chiefs certain possible wordings of such by-laws. This is not to say that they have to use this wording, but many bands will want to have something to work from. Within the next week or two, we hope to have sent that out in order to assist bands to get their by-laws in place within six months.

**The Deputy Chairman:** Shall clause 23 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall the title of the bill carry?

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, when will you allow another general comment?

**The Deputy Chairman:** Any time.

**Senator Corbin:** Now?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Corbin:** I would like to ask what may appear to be a very simple or even simple-minded question. I do not mind that. My job is to try to elucidate matters and to give myself, first, an understanding of what I am doing.

Does this bill, this amendment to the Indian Act, maintain any odour of Indian male superiority, since the object of the bill is to do away with discrimination against women, principally? Does it, in some sense, still retain the concept, in fact the practice, of Indian male superiority? Is that an unfair question?

**Mr. Lahey:** In my opinion, it does not.

**Senator Corbin:** Is that the situation in relation to children of both Indian women and men? Are they on the same footing?

**Mr. Lahey:** Your question was whether it retains the idea of male superiority.

**Senator Corbin:** I deliberately put it that way.

**Senator Frith:** I think that is right, but it is hard to understand the answer. The question was, "Does it remove—?" and the witness said, in his opinion, it does not. Now, Senator Corbin has rephrased the question to ask whether it retains male superiority, which makes it very difficult to understand the response.

**Mr. Lahey:** In my opinion, this bill does remove from the Indian Act the "blight," if you want to put it that way, of male superiority. The situation which some people have been concerned about, regarding the fact that children of existing band members are able to pass on their status for an extra generation, depending on what the marriages are, is essentially a function of the acquired rights of the wives of men who married non-Indians in the past. I do not personally see, and I do

[Traduction]

toba, les bandes pourront adopter des statuts administratifs dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale.

**Le sénateur Corbin:** Dans la lettre qu'il a adressée aux chefs, le Ministre a-t-il clarifié cette question?

**M. Lahey:** Je ne crois pas qu'il l'a fait. Toutefois, il compte écrire à tous les chefs à ce sujet et leur communiquer certains libellés possibles des statuts. Je ne veux pas dire qu'ils devront utiliser ce libellé, mais de nombreuses bandes voudront travailler à partir de quelque chose. D'ici une ou deux semaines, nous espérons avoir envoyé tout cela afin d'aider les bandes à adopter leurs propres statuts administratifs au cours des six prochains mois.

**Le vice-président:** L'article 23 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le titre du projet de loi est-il adopté?

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, quand nous permettez-vous de faire une autre observation générale?

**Le vice-président:** N'importe quand.

**Le sénateur Corbin:** Maintenant?

**Le vice-président:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais poser une question qui semble très simple, voir naïve. Mais peut importe. Je suis là pour tenter d'éclaircir des questions et pour comprendre ce que je fais.

Le projet de loi modifiant la Loi sur les Indiens maintient-il d'une quelconque façon la supériorité de l'Indien de sexe masculin, puisque l'objet du projet de loi est de supprimer toute forme de discrimination à l'égard des femmes principalement? Maintient-il, dans un certain sens, ce concept, qui est celui de la supériorité de l'Indien de sexe masculin? Est-ce une question superflue?

**M. Lahey:** À mon avis, non.

**Le sénateur Corbin:** Est-ce le cas en ce qui concerne les enfants des hommes et des femmes indiens? Sont-ils sur un pied d'égalité?

**M. Lahey:** Vous avez demandé si le projet de loi maintenait la supériorité de l'homme.

**Le sénateur Corbin:** J'ai délibérément formulé ma question de cette façon.

**Le sénateur Frith:** Je crois que c'est exact, mais il est difficile de comprendre la réponse. La question commençait ainsi: «Le projet de loi supprime-t-il?» et le témoin a répondu par la négative. Le sénateur Corbin a reformulé sa question et demandé si le projet de loi maintenait la supériorité de l'homme; il est donc très difficile de comprendre la réponse.

**M. Lahey:** À mon avis, ce projet de loi supprime effectivement toute idée de supériorité de l'Indien de sexe masculin. La situation qui inquiète certaines personnes, qui a trait au fait que les enfants de membres de la bande peuvent transmettre leur statut à une génération de plus, tout dépendant des mariages, est essentiellement fonction des droits acquis des femmes non indiennes qui ont épousé des Indiens dans le passé. Personnellement, je ne vois pas cela comme étant une preuve du



[Text]

not think the government sees that as evidence of continuation of male superiority in the bill.

**Senator Corbin:** What about the future?

**Mr. Lahey:** The Indian Act will no longer refer to "male" or "female;" it will refer to "persons," and in that sense it will treat all persons in the same way.

**Senator Corbin:** But it does not propose to correct some of the inequalities of the past.

**Mr. Lahey:** It goes as far as the government felt it could go in removing the disabilities of the past. As you know, and as the minister pointed out, in general, laws do not deal with the effects of the past; they correct things for the future. This bill, in fact, goes a very long way to removing discrimination of the past.

**Senator Corbin:** Thank you.

**Senator Doyle:** Does the department have some plan or program in mind to acquaint the people who are going to be most affected by the passage of this bill with the changes that are being made? We have some distinguished legal minds here, and all sorts of people have been studying this legislation. I think there is a particular sensitivity in this regard, because we are dealing with rights, and unless people know they have those rights they are not really rights.

**The Deputy Chairman:** Senator Doyle, you perhaps were not here when the minister dealt with this matter.

**Senator Doyle:** I am sorry if I missed that.

**Mr. Lahey:** I can summarize briefly, because your last question, of course, is very important. The minister and the department are acutely aware of the importance of communicating the contents of the bill, broadly, particularly to that group of people whose entitlement to regain rights is provided in the bill, and to the bands who will, of course, be affected by the bill. Without going through all of the details, a layman's guide to the bill will be prepared. It is in the course of preparation now. There will also be a toll-free number which people can use to contact the department to ask particular questions relating to their circumstances.

**Senator Doyle:** May I interrupt and say that I do not want to take up the time of the committee on a matter that has already been dealt with, because I can talk to Senator Nurgitz or the chairman about this.

**Mr. Lahey:** It is also on the record.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, shall the title of the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall the chairman report the bill to the Senate without amendment?

**Senator Marchand:** As long as it is on division.

[Traduction]

maintien de la supériorité de l'Indien de sexe masculin dans le projet de loi.

**Le sénateur Corbin:** Qu'en est-il de l'avenir?

**M. Lahey:** Les expressions «de sexe masculin» et «de sexe féminin» ne seront plus utilisées dans la Loi sur les Indiens; elles sont remplacées par le mot «personne» et, dans ce sens, toutes les personnes sont traitées également.

**Le sénateur Corbin:** Mais le projet de loi ne propose pas de corriger certaines inégalités du passé.

**M. Lahey:** Le projet de loi va aussi loin que le gouvernement a pensé qu'il pourrait aller pour supprimer les inégalités du passé. Comme vous le savez, et comme le Ministre l'a mentionné, les lois ne corrigent généralement pas les inégalités du passé; elles corrigent les choses pour l'avenir. En fait, ce projet de loi fait beaucoup pour supprimer la discrimination qui existait.

**Le sénateur Corbin:** Je vous remercie.

**Le sénateur Doyle:** Le Ministère a-t-il songé à un plan ou à un programme afin de renseigner les personnes qui seront les plus touchées par l'adoption de ce projet de loi? Il y a parmi nous de distingués avocats, et une foule de personnes ont étudié ce projet de loi. Je crois que la question est particulièrement délicate, parce que nous avons affaire à des droits et, si les gens ne savent pas qu'ils ont ces droits, ce ne sont pas vraiment des droits.

**Le vice-président:** Sénateur Doyle, vous n'étiez peut-être pas ici lorsque le Ministre s'est prononcé à ce sujet.

**Le sénateur Doyle:** Je suis désolé d'avoir manqué cette intervention.

**M. Lahey:** Je peux la résumer brièvement étant donné, il va sans dire, la grande importance de votre dernière question. Le ministre et le Ministère sont tout à fait conscients de l'importance de faire connaître le contenu du projet de loi, surtout aux personnes dont l'inscription au Registre pour récupérer leurs droits est prévue dans le projet de loi, ainsi qu'aux bandes qui seront évidemment touchées elles-aussi. Sans entrer dans les détails, un guide de vulgarisation sera préparé. Il en est à l'étape de la rédaction. Il y aura aussi une ligne téléphonique gratuite grâce à laquelle les gens pourront rejoindre des représentants du Ministère pour leur poser des questions sur leur propre situation.

**Le sénateur Doyle:** Je m'excuse de vous interrompre, mais je ne veux pas accaparer le temps du Comité pour discuter de questions qu'on a déjà abordées étant donné que je pourrais en parler plus tard au sénateur Nurgitz ou au président.

**M. Lahey:** Cela figure également au compte rendu.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour adopter le titre du projet de loi?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le président devrait-il faire rapport du projet de loi au Sénateur dans sa forme actuelle?

**Le sénateur Marchand:** Pourvu que ce soit à la majorité des voix.

[Text]

**The Deputy Chairman:** I think that cannot be on division, although the individual references to clauses can be recorded on division.

**Senator Marchand:** There will be provision for such a comment on third reading, I assume.

**The Deputy Chairman:** Yes.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I will now retire and give up the Chair to Senator Neiman, your chairman.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**Senator Frith:** Madam Chairman, when reporting the bill without amendment, it might be possible, if the committee so desires, to indicate that there was a division of opinion with regard to many of the clauses. Some members, because of their diffidence in approving some of the clauses, might wish to have that made clear in the report. For example, Senator Marchand might not want the report to indicate that he had attended the meetings and had not raised objection to any of the clauses. Therefore the committee might wish to add a paragraph, in reporting the bill without amendment, indicating that not all of the clauses were passed unanimously.

**Senator Nurgitz:** I believe Senator Marchand has already indicated that he will speak on third reading. That will be in the record.

**The Chairman:** Senator Marchand, do you wish the report to contain such a paragraph, or would you prefer simply to speak to it on third reading?

**Senator Marchand:** I think the record will show my concern. However, if there is any possibility of indicating that in the report, then by all means do so. But I will record my views on third reading.

**The Chairman:** You can amplify it. I will not go into detail in the report itself. I will merely indicate that, and members can express their own views.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, I made it clear before, and I repeat, that I stand with Senator Marchand with regard to his objections. I am opposed to the process and to the contents to some degree.

**The Chairman:** That completes our proceedings on this bill. I thank our witnesses, Mr. Lahey and Mr. Green, for their faithful attendance in connection with the bill. Mr. Lahey has a comment to make with regard to a letter he has.

**Mr. Lahey:** I promised to have a copy made of this letter sent by the minister. I believe that Senator Corbin raised the matter. I do not yet have copies, but I will see that copies are given to the clerk of the committee and are distributed to the committee members.

**The Chairman:** Thank you. Honourable senators, that concludes our proceedings on this bill.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je crois que cela ne peut pas être à la majorité des voix, bien que l'on puisse indiquer que certaines articles n'ont pas été adoptés à l'unanimité.

**Le sénateur Marchand:** On prévoira une telle observation au moment de la troisième lecture, je suppose.

**Le vice-président:** Oui.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je me retire maintenant pour céder le fauteuil au sénateur Neiman, votre présidente.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, lorsque l'on fera rapport du projet de loi sans modification, il devrait être possible, si tel est le désir des membres du Comité, de signaler qu'il y avait divergence d'opinions à l'égard d'un grand nombre d'articles. Certains membres du Comité ont approuvé certains articles avec réticence, et ils souhaiteraient peut-être que ce soit précisé dans le rapport. Par exemple, le sénateur Marchand ne voudrait peut-être pas que l'on dise dans le rapport qu'il a assisté aux séances et qu'il n'a pas soulevé d'objections à l'égard de quelque article que ce soit. Le Comité aimerait peut-être ajouter un paragraphe, s'il fait rapport du projet de loi sans modification, où il serait indiqué que tous les articles n'ont pas été adoptés à l'unanimité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que le sénateur Marchand a déjà dit qu'il exprimera son point de vue au moment de la troisième lecture. Cela sera consigné au compte rendu.

**Le président:** Sénateur Marchand, voulez-vous que le rapport contienne un tel paragraphe ou préféreriez-vous simplement en parler lors de la troisième lecture?

**Le sénateur Marchand:** Je crois que mes craintes seront consignées au compte rendu. Toutefois, s'il est possible de le mentionner dans le rapport, eh bien, qu'on le fasse. J'exprimerai toutefois mon opinion au moment de la troisième lecture.

**Le président:** Je n'entrerais pas dans les détails dans le rapport lui-même. Je le mentionnerai tout simplement et les membres pourront exprimer leur opinion.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, j'ai déjà bien fait comprendre et je répète que je partage les objections du sénateur Marchand. Je m'oppose dans une certaine mesure au processus et au contenu.

**Le président:** Voilà qui met fin à nos délibérations sur ce projet de loi. Je remercie nos témoins, M. Lahey et M. Green d'y avoir fidèlement assisté. M. Lahey a quelque chose à dire au sujet d'une lettre.

**M. Lahey:** J'ai promis de faire faire des copies de cette lettre du Ministre. Je crois que c'est le sénateur Corbin qui a soulevé la question. Je n'ai pas encore les copies de cette lettre mais je prendrai des dispositions pour en faire parvenir au greffier qui s'occupera de les remettre aux membres du Comité.

**Le président:** Merci. Honorables sénateurs, voilà qui met fin à nos délibérations sur ce projet de loi.



[Text]

Whereupon the committee proceeded to consideration of Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have before us Bill S-2. By dealing with it now, we hope that we shall not have to call another meeting this afternoon. We have with us Ms. Holly Harris in connection with the bill.

**Senator Corbin:** Will the meeting be long? I have just learned that I have to attend another meeting.

**The Chairman:** I am hoping that we will complete our discussion within half an hour. I would appreciate your staying; otherwise we may have to call another meeting this afternoon.

**Senator Corbin:** A meeting of the Youth Committee has been called and I should be there. I will trust the wisdom of my colleagues. I hope that you will be able to retain a quorum.

**The Chairman:** We will move ahead with the bill.

Honourable senators, I repeat that we are dealing now with Bill S-2, which concerns marriage between related persons.

You may recall that when we considered it further a couple of weeks ago, after a lapse of a month or two because of the committee's preoccupation with other bills, Senator Flynn suggested that the best course of action at this point, rather than get into possible problems on the question of adoptive relationships in the bill, would be to go with the bill as presently drafted, with a couple of amendments that we have already agreed upon and which have more to do with the translation of the French text than with the substance of the bill itself.

In effect, the result of that would be to pass over the issue of adoptive relationships. Personally I had some reservations with that course of action. I felt that we should explore with the Department of Justice its views on the proposed amendment to the Marriage Act. We consulted with Ms. Holly Harris, who is counsel in the Family Law Policy and Amendments Unit. She is with us today, and I will let her express her views on this matter.

**Ms. Holly Harris, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit, Department of Justice:** I wish to say at the outset that the Department of Justice has not, as a department, formulated any opinion in this area; but I can indicate that I would be prepared to recommend to the Minister of Justice that support be given to any bill which clarified the law in this area and which would result in uniform application of the law across the country.

The difficulty with Bill S-2 as currently drafted is that it does not really need those dual criteria, because it does not address the question of adoption. I think this is clearly an area of capacity to marry. I am not a constitutional law expert by any means, but it seems to me that we are talking about capacity to marry, which is a clear area for Parliament to leg-

[Traduction]

Sur ce le comité procède à l'étude du projet de loi S-2, modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous étudions maintenant le projet de loi S-2. En l'examinant maintenant, nous espérons ne pas avoir besoin de tenir une autre séance cet après-midi. Nous accueillons aujourd'hui M<sup>me</sup> Holly Harris.

**Le sénateur Corbin:** La séance durera-t-elle longtemps? Je viens tout juste d'apprendre que je dois assister à un autre comité.

**Le président:** J'espère que nous terminerons notre débat en une demi-heure au plus. Je vous saurais gré de rester; sinon, nous devons peut-être convoquer une autre séance cet après-midi.

**Le sénateur Corbin:** Une séance du Comité de la jeunesse a été convoquée et je devrais y assister. Je m'en remettrai à la sagesse de mes collègues. J'espère que vous pourrez conserver le quorum.

**Le président:** Nous allons étudier le projet de loi.

Honorable sénateurs, je répète que nous étudions actuellement le projet de loi S-2, qui porte sur le mariage entre personnes apparentées.

Vous vous souviendrez que lorsque nous en avons repris l'étude il y a quelques semaines, après un intervalle d'un mois ou deux, parce que le Comité avait d'autres projets de loi à étudier, le sénateur Flynn a laissé entendre que la meilleure solution pour l'instant, qui éviterait les problèmes que pose la question liens de parenté par adoption, serait d'approuver le projet de loi dans sa version actuelle, en y apportant quelques modifications sur lesquelles nous nous sommes déjà entendus et qui traitent davantage de la traduction du texte vers le français que de la substance du projet lui-même.

Ainsi, nous n'aborderions pas la question des biens de parenté par adoption. Pour ma part, j'avais quelques réserves à exprimer au sujet de cette façon de procéder. J'estimais que nous devrions demander aux représentants du ministère de la Justice de nous faire part de leur opinion sur le projet de modification de la Loi sur le mariage. Nous avons consulté M<sup>lle</sup> Holly Harris, avocat au Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale. Elle est avec nous aujourd'hui, et je lui demanderais d'exprimer ses vues sur la question.

**Mlle Holly Harris, avocate, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale, ministère de la Justice:** Tout d'abord, sachez que le ministère de la Justice, n'a pas, à titre de ministère, formulé quelque opinion que ce soit sur le sujet; mais je serais disposée à recommander au ministre de la Justice d'appuyer tout projet de loi qui clarifierait le droit à cet égard et qui permettrait l'application uniforme du droit dans tout le pays.

Le problème que pose la version actuelle du projet de loi S-2, c'est que celui-ci ne répond pas réellement à ces deux critères, parce qu'il n'aborde pas la question de l'adoption. A mon avis, il traite de toute évidence de la question du pouvoir de se marier. Je ne suis aucunement experte en droit constitutionnel, mais il me semble que nous parlons du pouvoir de se marier,



[Text]

islate on. We are not simply talking about the rights of adoptive parties.

I think that if the bill is silent on it Parliament will be open to the criticism that it has abdicated its responsibility in an area which is currently crying out for clarification and reform. I do not offer any opinion on how the question should be approached, whether or not adoptive parties should be prohibited absolutely from inter-marrying, or absolutely permitted, or some shade in between. However, I think the question should be addressed, otherwise the problem will result that these marriages will be treated differently across the country.

The chairman has just drawn to my attention that I can indicate to you that when I go back to the department today I am going to see if I can obtain a formal constitutional opinion from our Constitutional Law Section with respect to the precise nature of the jurisdiction of Parliament in this area, whether it is an area of exclusive jurisdiction or shared jurisdiction.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Harris.

Honourable Senators, in view of Ms. Harris's comments about the possible problems we might be creating if we were simply to proceed with this bill, I think it might be premature for us at this time to report it and recommend it as it is.

My suggestion would be to ask Ms. Harris to recommend that a constitutional opinion be sought from the appropriate section of the Department of Justice on the one hand. Since this will not be forthcoming immediately, the committee might consider recommending to me that I seek independent constitutional opinions from, perhaps, one or two recognized experts in this field over the forthcoming summer recess, and when we return in the fall we would perhaps be in a better position to decide then the most appropriate course of action on this matter. However, I would appreciate your views on this.

**Senator Stanbury:** My only concern is whether further delay will cause embarrassment and problems for people who have already put these problems before us. Perhaps dealing with it now in its present form, with some expectation that we might deal with it further in the fall, would be a better course.

**The Chairman:** I discussed this with Ms. Harris. I was concerned, too, as was Senator Stanbury. The very practical fact remains, however, that the best we can do with Bill S-2 at this point is to report it to the Senate with no hope of it proceeding any further and with the obvious expectation that the Department of Justice will, in any case, want to take it under advisement before proceeding further.

I had thought, from my discussions with Ms. Harris, of suggesting that we split the bill entirely and try to deal with the non-controversial areas, which are relationships of affinity. However, we still run into the same road block, that even that bill would not pass the other place in the next day or two. My feeling then is that there seems to be little to be gained by trying to split the bill, when what the bill in fact requires is complete and positive amendment and overhaul. Therefore, it

[Traduction]

qui constitue clairement une question sur laquelle le Parlement peut légiférer. Il ne s'agit pas simplement des droits des parties qui ont des liens de parenté par adoption.

A mon avis, si le projet de loi passe cette question sous silence, on critiquera le Parlement d'avoir abdiqué sa responsabilité dans un domaine où une clarification et une réforme s'imposent actuellement. Je n'ai aucune opinion à vous donner sur la façon dont il faudrait aborder la question, à savoir s'il faudrait interdire formellement à des parties qui ont des liens de parenté par adoption de se marier, ou les autoriser à le faire, ou encore chercher un compromis. J'estime toutefois qu'il faut aborder la question, sinon ces mariages ne seront pas traités de façon uniforme dans tout le Canada.

La présidente vient de me signaler que je peux vous dire que lorsque je retournerai au Ministère aujourd'hui, je verrai si je peux obtenir des représentants de notre Section du droit constitutionnel une opinion officielle sur la nature précise de la compétence du Parlement dans ce domaine, à savoir s'il s'agit d'un domaine de compétence exclusive ou de compétence partagée.

**Le président:** Je vous remercie, mademoiselle Harris.

Honorables sénateurs, vu les observations formulées par M<sup>lle</sup> Harris sur les problèmes que nous risquons de créer si nous approuvons simplement ce projet de loi, j'estime qu'il serait actuellement prématuré que nous en fassions rapport et en recommandions l'adoption tel quel.

Je propose de demander à M<sup>lle</sup> de recommander que la section compétente du ministère de la Justice formule une opinion fondée sur la Constitution. Comme il faudra attendre la réponse, le Comité pourrait envisager de recommander que je sollicite des opinions indépendantes auprès d'un ou deux experts reconnus dans ce domaine au cours de l'intersession d'été qui vient, et, lorsque nous reviendrons à l'automne, nous serons peut-être mieux en mesure de décider de la meilleure façon de procéder. Je vous saurais toutefois gré de me donner votre opinion à ce sujet.

**Le sénateur Stanbury:** Ma seule préoccupation, c'est de savoir si un autre retard ne causera pas de l'embarras et des difficultés à ceux qui nous ont déjà soumis ces problèmes. Il serait peut-être préférable d'examiner dès maintenant la version actuelle du projet de loi, en prévoyant que nous pourrions peut-être l'étudier plus longuement à l'automne.

**Le président:** J'ai discuté avec M<sup>lle</sup> Harris de cette question qui me préoccupait également, tout comme le sénateur Stanbury. Le fait est que, le mieux que nous puissions faire actuellement, c'est de faire rapport du projet de loi S-2 au Sénat, en espérant que les choses n'iront pas plus loin, et en misant sur le fait que le ministère de la Justice voudra de toute façon lui aussi l'étudier attentivement avant d'aller de l'avant.

Après mes entretiens avec M<sup>lle</sup> Harris, j'ai pensé de proposer de scinder complètement le projet de loi et de tenter de traiter des questions non controversées, soit les liens de parenté par alliance. Nous nous heurtons toutefois encore au même obstacle, c'est-à-dire que même ce projet de loi ne sera pas adopté à la Chambre dans les prochains jours. J'estime donc qu'il ne sert pas à grand-chose de tenter de le scinder, car ce qui s'impose, c'est une modification et un remaniement complets

[Text]

would in the long-run be more useful to get some definitive opinions over the next two months on the adoption question vis-à-vis the constitutional question which might be involved there. We would then be able to come back with a specific recommendation early in the fall and move ahead with it.

**Senator Frith:** I wonder if the committee would indulge me for a moment to get me up to speed with this, because I am not clear about a few things. In the first place, I take it this is not a government bill. It was introduced by Senator Flynn, not by Senator Roblin. Am I correct?

**The Chairman:** It is a private bill. It is a successor to the bill Senator Stanbury introduced last year, but slightly changed.

**Senator Frith:** I remember now. Who drafted it?

**The Chairman:** Our legal counsel.

**Senator Frith:** How does it differ from Senator Stanbury's bill?

**Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate:** I believe the word "adoption" was deleted between Senator Stanbury's bill and this current bill. In terms of substance, that would be the change. There may be one or two technical changes, but the substantial change was the deletion of the word "adoption."

**Senator Frith:** Are the words "consanguinity" and "affinity" defined in the Interpretation Act?

**Mr. Audcent:** No, those words would not be defined in the Interpretation Act, to my knowledge.

**Senator Frith:** The trouble is that Senator Stanbury says they are defined in the Marriage Act, but this repeals the Marriage Act. He did not feel it necessary to define the words "consanguinity" and "affinity."

**Mr. Audcent:** I think that historically the words are used within the law of marriage, and with the exception of the relation of the word "affinity" to "adoption," nobody knows what an adoptive relationship is, because historically it does not exist. With that exception, these are the words that are traditional to the law in this area.

**Senator Frith:** And you think they are sufficiently precisely defined judicially?

**Mr. Audcent:** I believe so, yes.

**The Chairman:** So does Ms. Harris; she agrees with that.

**Senator Frith:** What precisely is the constitutional point that you are worried about?

**The Chairman:** Perhaps Ms. Harris could speak to that.

**Ms. Harris:** The question is whether or not when we are dealing with adoptive relationships, as has just been pointed out, adoption is a creature of statute, and it is not entirely clear, when you are talking about the right of adopted parties to inter-marry, whether you are talking about the legal result or the rights or obligations which occur subsequent to an adoption, or whether you are talking purely about capacity to

[Traduction]

du projet de loi. Il serait donc plus utile à long terme d'obtenir dans les deux mois qui viennent des opinions définitives sur la question de l'adoption, et sur la question constitutionnelle qui peut en découler. Nous pourrions alors formuler une recommandation précise tôt à l'automne et adopter le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Le Comité pourrait peut-être me donner plus d'éclaircissements, car il y a certains points qui m'échappent. Tout d'abord, il semblerait qu'il ne s'agisse pas d'un projet de loi d'initiative gouvernementale. Il a été présenté par le sénateur Flynn, et non par le sénateur Roblin. Est-ce exact?

**Le président:** Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, qui succède à celui que le sénateur Stanbury a présenté l'année dernière, mais qui est légèrement modifié.

**Le sénateur Frith:** Je m'en souviens maintenant. Qui l'a rédigé?

**Le président:** Notre conseiller juridique.

**Le sénateur Frith:** Dans quelle mesure diffère-t-il du projet de loi présenté par le sénateur Stanbury?

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint du Sénat:** Je crois que le terme "adoption" qui figurait dans le projet de loi présenté par le sénateur Stanbury a été supprimé dans celui-ci. C'est là la modification qui a été apportée à la substance du projet de loi, en plus d'une ou deux autres modifications de forme.

**Le sénateur Frith:** Les termes "consanguinité" et "alliance" sont-ils définis dans la Loi d'interprétation?

**M. Audcent:** Non, autant que je sache, ils n'y sont pas définis.

**Le sénateur Frith:** Le problème, c'est que le sénateur Stanbury dit qu'ils sont définis dans la Loi sur le mariage, mais le projet de loi abroge cette Loi. Le sénateur n'a pas jugé nécessaire de définir les termes "consanguinité" et "alliance".

**M. Audcent:** Je pense que ces termes sont ordinairement utilisés dans le droit du mariage, et à l'exception du rapport entre le terme "alliance" et le terme "adoption", personne ne sait en quoi consistent des liens de parenté par adoption, parce qu'on n'en a jamais parlé jusqu'à maintenant. A cette exception près, ce sont les termes qu'on emploie habituellement dans le droit du mariage.

**Le sénateur Frith:** Et vous pensez qu'ils sont définis de façon assez précise sur le plan juridique?

**M. Audcent:** Je le crois.

**Le président:** M<sup>lle</sup> Harris le croit également; elle est du même avis.

**Le sénateur Frith:** Quelle est la question constitutionnelle qui vous préoccupe?

**Le président:** M<sup>lle</sup> Harris pourrait peut-être répondre.

**Mme Harris:** La question est de savoir si nous discutons de liens de parenté par adoption; comme on vient de le mentionner, l'adoption est le fruit de la loi, et je me demande, lorsque vous parlez du droit des personnes adoptées de s'épouser, si vous faites référence aux conséquences juridiques, aux droits et aux obligations qui découlent d'une adoption ou simplement de la capacité de se marier. D'une part, le Parlement fédéral a



[Text]

marry. Parliament has jurisdiction to legislate over capacity to marry, but the provinces, on the other hand, have jurisdiction to deal with rights and obligations which arise as a result of adoption.

**Senator Frith:** So it is not a Charter question; it is a Section 91 and Section 92 question?

**Ms. Harris:** That is correct.

**The Chairman:** Exactly.

**Senator Frith:** I think that it might be worthwhile to clarify that legislative jurisdiction point as between Sections 91 and 92. I did not understand the Charter question that was raised. You did not feel there was any Charter question.

**The Chairman:** No. The real concern is if our federal statute is silent on the point

**Senator Frith:** I get the point. Before the Charter, when a Canadian lawyer talked about things "constitutional", virtually all he meant was Section 91 and Section 92. When an American lawyer talks about what is "constitutional", he is usually referring to the American Bill of Rights. It is getting to be fashionable, here, to say "constitutional" when meaning "Charter." I simply wanted to make that distinction.

**The Chairman:** Would honourable senators like me to make an interim report to the Senate this week, simply saying that this matter, namely the constitutional aspect with respect to adoption, is being referred, or do they feel that an interim report is necessary at this point?

**Senator Frith:** I think it is a good idea. However, it seems to me that we have to decide that question in the context of why we are dealing with this at all. The reason we are dealing with this, if I understand it correctly, is that we were getting tired of individual representations for private bills to exempt individual people from the application of the Marriage Act as it is.

I take it that we have been discouraging such applications in the meantime?

**Mr. Audcent:** Yes, sir. There are 15 applications now.

**The Chairman:** We are placing them on hold.

**Senator Frith:** We must realize that a corollary to what the chairman is recommending is that they are staying on hold. So long as we understand what we are doing and realize that some further representations may be made and that the answer we will give is that we are waiting for a constitutional opinion, then that is fine. Are we at the same time saying to these people that we think we are satisfied with their applications, provided they pass the constitutional test?

**The Chairman:** I think we are quite safe in saying, at this point, if we want to put it into an interim report, that there appear to be no objections from outside parties or from within this committee, or even from the department, to the proposed change regarding relationships of affinity. It so happens that at least two-thirds of the applications involve that sort of rela-

[Traduction]

l'autorité de légiférer en matière de capacité de se marier mais, d'autre part, les droits et obligations qui découlent d'une adoption sont du ressort des provinces.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est donc pas une question qui relève de la Charte, mais bien des articles 91 et 92?

**Mme Harris:** C'est exact.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Je crois qu'il y aurait lieu de clarifier la question du partage des compétences législatives que soulèvent les articles 91 et 92. Je n'ai pas bien compris la question que l'on a posée au sujet de la Charte. Vous ne pensiez pas qu'elle renvoyait à la Charte?

**Le président:** Non. Le véritable problème réside dans le fait que la loi fédérale ne traite absolument pas de...

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Avant l'adoption de la Charte, lorsqu'un avocat canadien utilisait le terme «constitutionnel», il faisait en réalité référence aux articles 91 et 92. Lorsqu'un avocat américain utilise le terme «constitutionnel», il fait habituellement référence à la Déclaration des droits. Ici, il devient à la mode de dire «constitutionnel» en pensant à la «Charte». Je voulais tout simplement établir cette distinction.

**Le président:** Les honorables sénateurs voudraient-ils présenter cette semaine un rapport provisoire au Sénat précisant simplement que l'étude de cette question, c'est-à-dire l'aspect constitutionnel de l'adoption, est renvoyée à la Chambre, s'ils estiment bien entendu, qu'un rapport provisoire s'impose?

**Le sénateur Frith:** Je crois que c'est une bonne idée. Toutefois, il me semble que nous devons tenir compte de la raison pour laquelle nous étudions ce projet de loi. Si j'ai bien compris, c'est parce que nous en avons assez qu'il faille recourir à des présentations individuelles de projets de loi privés pour exempter certaines personnes de l'application de la Loi sur le mariage.

Si je ne m'abuse, entre temps, nous décourageons la présentation de pareilles demandes.

**M. Audcent:** C'est exact, monsieur. Seules quinze demandes ont été présentées.

**Le président:** Et nous les avons mises en attente.

**Le sénateur Frith:** Il nous faut nous rendre compte que la recommandation de la présidente entraîne forcément la mise en attente des demandes. Dans la mesure où nous comprenons la portée de ce que nous faisons, où nous savons que d'autres demandes pourraient être présentées et que nous devons répondre que nous attendons un avis juridique sur un aspect constitutionnel, alors oui. Par ailleurs, sommes-nous du même coup en train de dire aux requérants que nous agréerons leur demande à la condition qu'ils satisfassent à l'exigence constitutionnelle?

**Le président:** Je crois que pour l'instant, il n'y a pas de risque à mentionner dans un rapport provisoire, que ni les parties, le Ministère ni les membres du comité, ou d'autres, ne semblent s'opposer à la modification qu'on propose d'apporter aux dispositions relatives aux liens par alliance. Les deux tiers au moins des demandes portent sur ce type de liens. Dans le rap-



[Text]

tionship. Perhaps, then, the interim report could indicate something, by way of holding out a ray of hope for some reasonably prompt action in the fall, to indicate that there would appear to be no reason why the law will not be changed in that regard. I think that everyone seems to be agreed that that particular aspect of the law should be changed.

Other than that, I suppose we can only hold out the general hope that, if we can deal with this expeditiously in the fall and can come up with a recommendation that will be suitable to the Department of Justice, then we will be able to get the bill through the Senate and the other place within a reasonably short time when the session recommences in the fall.

I do not think that we can say anything more than that, no matter what course of action we take now.

I am being corrected, honourable senators. Actually, there appears to be a group of five involving affinity and two involving adoptive relationships. The rest are consanguineous and most of them seem to be uncles and nieces. We do have a mixed group there.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I appreciate that it is not a complete answer, but I think it is one of the reasons we felt that we could take a little time to work on this problem; as I recall it, these are situations where there is already co-habitation between the people. The marriage would not change the practical relationship, except in terms of regularization of a situation that now exists. That helps to some extent, but it is still no excuse for us to delay any longer than is necessary in dealing with it.

I wonder if there is some way that we could ask the department to assure us that we will have the opinion by the time we return in the fall. I am aware of the fact that this sort of thing gets buried under piles of paper on desks. To say that we will not deal with it until we get an opinion is a pretty dangerous course to take in this context. I think we would want to have that on the table.

**Ms. Harris:** I wish I could undertake that there would be an opinion available by the fall, senator, but I just cannot.

**The Chairman:** Senator Stanbury, if the committee thinks it is a good idea, I could, as I suggested earlier, seek some outside constitutional opinions as well, which I think might be useful from the point of view of the committee.

**Senator Stanbury:** I was assuming that that was part of what we were agreeing to, but we are probably not going to act until we get the word from the Department of Justice. It is pretty important that we find a way to at least emphasize our concern about the matter and the urgency that we feel.

**The Chairman:** I am sure that Ms. Harris will convey that message back to the department. On the other hand, if we do get our opinions here and if we feel capable of proceeding with the bill quickly, that might galvanize the department into having an opinion for the minister by the time the bill reaches the other place.

[Traduction]

port provisoire, on pourrait peut-être préciser, pour laisser entrevoir quelque espoir d'action raisonnablement rapide à l'automne, que rien ne semble empêcher la modification de la loi à cet égard. Je crois que tous semblent d'accord pour que l'on modifie cet aspect particulier de la loi.

Cela dit, je suppose que nous ne pouvons qu'espérer, comme tout le monde, si nous réglons la question rapidement à l'automne et proposons au ministère de la Justice une recommandation qui lui convient, espérer donc faire adopter le projet de loi par le Sénat et la Chambre assez rapidement à la reprise des travaux à l'automne.

Je doute que nous puissions dire autre chose à ce sujet, quelles que soient les mesures que nous adoptons aujourd'hui.

L'on vient de me reprendre, honorables sénateurs; en réalité, il semble y avoir cinq demandes relatives aux liens de parenté par alliance et deux autres concernant des liens par adoption. Les autres portent sur des liens consanguins la plupart visant des oncles et des nièces. Nous avons donc effectivement des demandes diverses.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je me rends compte qu'il ne s'agit pas là d'une réponse complète et je crois que c'est une des raisons pour lesquelles nous avons crû pouvoir disposer d'un peu de temps pour régler la question. Si je me souviens bien, il s'agit de cas où les intéressés cohabitent déjà. Le mariage ne changerait en rien leurs rapports sur le plan pratique, sauf qu'il régulariserait une situation de fait. C'est un bien dans une certaine mesure, mais qui ne justifie quand même pas un délai plus long que nécessaire.

Je me demande s'il y a moyen d'inciter le ministère à nous assurer qu'il nous donnera son opinion d'ici à notre retour à l'automne. Je sais que les questions de ce type ne cessent de s'empiler. Mais il serait très dangereux, vu le contexte, de dire que nous ne réglerons pas la question avant de connaître l'opinion du ministère. Je crois que nous devrions en disposer le plus tôt possible.

**M<sup>me</sup> Harris:** J'aimerais vous assurer qu'une opinion vous sera donnée d'ici l'automne, sénateur, mais cela n'est impossible.

**Le président:** Sénateur Stanbury, si le Comité est d'accord, je pourrais, comme je l'ai proposé plus tôt, obtenir d'autres opinions d'ordre constitutionnel qui, je crois, seraient susceptibles d'aider le Comité.

**Le sénateur Stanbury:** Je croyais que c'était ce que nous avions convenu, mais nous ne pourrions probablement pas agir avant que le ministère de la Justice ne nous y autorise. Il est très important de trouver une façon de faire sentir au moins l'inquiétude que nous cause la question, de même que la nécessité d'agir rapidement.

**Le président:** Je suis sûr que M<sup>me</sup> Harris transmettra ce message au Ministère. Par ailleurs, si nous réussissons à obtenir des opinions et que nous nous estimons en mesure d'examiner le projet de loi rapidement, cela pourrait agir comme un coup de fouet pour le Ministère et l'incitera à donner son opinion au Ministre avant que le projet de loi ne soit renvoyé à la Chambre.

[Text]

**Senator Lucier:** Madam Chairman, I agree with seeking outside opinions. I have no problem with any of that. The only thing that troubles me somewhat is even bothering to report the bill right now. You really have nothing to say on it. You cannot give anybody any encouragement or hope, and I really think that we should just wait until the fall and deal with it then.

**The Chairman:** If that is the opinion of the committee, then that is fine.

**Senator Lucier:** If there was anything that we could say that would encourage them that something was being done, I would agree to preparing an interim report. But I do not think that we can honestly do that, having heard what we have heard today. I think we should just wait and deal with it when we get the opinions.

**The Chairman:** Thank you, Senator Lucier. Is it agreed that we will take the action that has just been suggested; that is, we will seek constitutional opinions and hold up further consideration of the bill until we commence our hearings in the fall?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we do have one other item of business on the agenda for this morning. I believe that we can deal with it quite expeditiously. It has to do with studying the subject matter of Bill C-27, to amend certain Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Honourable senators will recall that, a couple of weeks ago, we had an extensive hearing with departmental officials on this bill. At that meeting, there was fairly detailed questioning on certain provisions of the bill. We received explanations from Mr. Mosley and other officials. There appeared to be no objection within this committee to any of the particular provisions of the bill itself, which is, in effect, a housekeeping bill to regularize a number of statutes or to bring them into conformity with section 15 of the Charter of Rights and Freedoms.

Therefore, subject to your approval and having been advised that this bill has now passed the House of Commons without amendment and will probably be given first and, perhaps, second reading in the Senate this afternoon, I would suggest that we make a report this afternoon to the effect that the bill has been considered and that this committee recommends that, when it is examined by the Senate, it be favourably considered. That would obviate the necessity of referring it back to this committee again for further study. If that meets with your approval, I will read the text of the report we would be making.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I was not present when the committee gave this matter its consideration; but it is the kind of bill to which traditionally the Senate gives fine-tooth-comb treatment. I would like to be satisfied that we will not be embarrassed by any technical mistake. Did Mr. Macdonald look at it? Did he give it an independent study?

[Traduction]

**Le sénateur Lucier:** Madame la présidente, je suis d'accord pour que nous demandions des avis indépendants. Je n'y vois aucune difficulté, la seule chose qui m'inquiète, c'est que nous envisagions de faire rapport du projet de loi maintenant, alors que nous n'avons vraiment aucune opinion à émettre. Comme nous ne pouvons donner ni encouragement ni espoir aux intéressés, nous devrions attendre à l'automne pour poursuivre notre examen.

**Le président:** Si tel est l'avis du comité, qu'il en soit ainsi.

**Le sénateur Lucier:** Si nous pouvions donner aux intéressés quelque espoir que les choses avancent, je serais d'accord pour que nous présentions un rapport provisoire. Mais, après ce que nous avons entendu aujourd'hui, je ne crois vraiment pas que nous soyons en position de nous prononcer. Nous devrions tout simplement attendre et poursuivre notre examen quand nous aurons reçu les avis nécessaires.

**Le président:** Merci, sénateur. Les membres du Comité sont-ils d'accord pour que nous procédions ainsi, c'est-à-dire pour que nous cherchions à obtenir l'avis de spécialistes en matière constitutionnelle et que nous reprenions l'examen du projet de loi à l'automne?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons un autre point à l'ordre du jour ce matin. Je crois que nous pourrions le régler assez rapidement. Il s'agit d'examiner la teneur du projet de loi C-27, qui vise à modifier certaines lois eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés.

Les honorables sénateurs se souviendront qu'il y a quelques semaines nous avons longuement discuté cette question avec les représentants du Ministère. Certaines des dispositions du projet de loi avaient fait l'objet de questions assez détaillées. Nous avons reçu des explications de M. Mosley et des autres représentants. Les membres du Comité ne semblaient s'opposer à aucune des dispositions du projet de loi, qui est en fait une mesure d'ordre administrative visant à normaliser un certain nombre de lois, ou à les rendre conformes à l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

Par conséquent, ayant appris que la Chambre des communes a adopté le projet de loi sans amendement et que le Sénat l'adoptera probablement en première et peut être en deuxième lectures cet après-midi, je propose, sous réserve de votre approbation, que nous fassions rapport du projet de loi cet après-midi pour indiquer que nous l'avons examiné et que nous recommandons qu'il soit accueilli favorablement, après avoir été examiné par le Sénat. De cette façon, il ne sera pas nécessaire de le renvoyer encore une fois à notre Comité. Si vous approuvez cette façon de faire, je vais vous lire le texte du rapport proposé.

**Le sénateur Frith:** Madame le président, je n'étais pas présent à l'examen du projet de loi, mais c'est le genre de mesure que les sénateurs ont coutume de soumettre à un examen minutieux. Je voudrais être sûr que nous ne risquons pas d'être embarrassés par une erreur technique. M. Macdonald a-t-il examiné le projet de loi? L'a-t-il soumis à un examen indépendant?



[Text]

**Mr. Donald Macdonald, Research Branch, Library of Parliament:** No, Madam Chairman.

**The Chairman:** We went through the bill in fairly great detail with Mr. Mosley and other departmental officials. Of course, we are fallible, just as are others on legislative committees, and we may have missed something. But we are fairly reassured that these are, in the main, housekeeping amendments.

**Senator Frith:** I understand that. I was not suggesting that we might wake up one morning and find people picketing Parliament over a particular section. I am merely saying that it is part of our job to make sure that legislation is technically satisfactory. I have no difficulty with the policy consideration.

However, the choice is to do what you recommend, Madam Chairman, or have the matter professionally screened a second time. I assume that, if Mr. Low was involved, it received a good screening at the Department of Justice. The choice really is not between reporting it and deciding to study it for another couple of days. Probably the best thing to do is what you are recommending, Madam Chairman. Did the Department of Justice feel there was some urgency, in terms of potential challenges, and so on?

**The Chairman:** I think so. It is merely to clear up a number of uncertainties in various acts that would continue to exist.

**Senator Frith:** I assume that they are isolating sections of various statutes that are vulnerable to section 15 attack. If we managed to clean them up, in the sense that they were no longer vulnerable to such attack, then we would be doing a good thing by getting the bill passed, in order to avoid litigation.

I believe that is sufficient for me to support your suggestion, with the caveat that normally we would take a long look at this sort of legislation from a technical viewpoint. What you have told me, Madam Chairman, satisfies me that we should do what you have recommended. It would mean that if the bill reached us today, and we commenced second reading, we could give it royal assent by the end of the week without sending it back to committee. I support your recommendation.

**The Chairman:** Senator, if you look at the table of contents at the front of the bill, you will see the way in which it has been broken down in various parts. Each section was explained in great detail by Mr. Mosley and Mr. Low when they appeared before the committee. There are a number of areas and statutes that are in constant use. For that reason I believe it would be useful for us to assist in getting the bill passed.

I will now read the substance of our proposed report to see if it meets with your approval:

Your Committee, to which was referred the subject matter of Bill C-27, intituled "An Act to amend certain

[Traduction]

**M. Donald MacDonald, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement:** Non, Madame la présidente.

**Le président:** Nous avons examiné le projet de loi de façon assez détaillée avec M. Mosley et les autres représentants du Ministère. Bien sûr, il se peut que quelque chose nous ait échappé, car nous ne sommes pas infaillibles, pas plus que les membres d'autres comités législatifs. Mais nous sommes à peu près certains qu'il s'agit essentiellement de modifications d'ordre administratif.

**Le sénateur Frith:** Je sais bien, et je ne prétends pas que nous risquons de voir des manifestants arriver sur la colline du Parlement pour protester contre un article en particulier. Je tiens simplement à signaler que notre travail consiste, entre autres, à nous assurer que les textes de loi sont acceptables sur le plan technique. Je ne vois aucune difficulté pour ce qui est des principes qui sous-tendent le projet de loi.

Ainsi, nous avons le choix soit de faire comme vous proposez, Madame la président, soit de soumettre à nouveau le projet de loi à des spécialistes. Je présume qu'il a déjà fait l'objet d'un examen minutieux au ministère de la Justice, étant donné que M. Low y a participé. En réalité, il ne s'agit pas de décider s'il faut faire rapport du projet de loi dès maintenant ou l'examiner pendant quelques jours encore. Le mieux serait sans doute de faire ce que vous proposez, Madame la présidente. Le ministère de la Justice était-il d'avis qu'il fallait faire vite, notamment en raison de la possibilité que certaines dispositions soient contestées?

**Le président:** Je crois que oui. Le projet de loi vise uniquement à supprimer un certain nombre d'incertitudes que l'on trouve dans diverses lois.

**Le sénateur Frith:** Je suppose qu'on cherche à voir quels articles de diverses lois pourraient être contestés en vertu de l'article 15. Si l'on a réussi à apporter les corrections nécessaires pour écarter toute possibilité de contestation, nous ferions œuvre utile en recommandant que le projet de loi soit adopté, ce qui éviterait les poursuites judiciaires.

Cela me paraît une raison suffisante d'appuyer votre proposition, même si une telle mesure législative devrait normalement faire l'objet d'un examen minutieux du point de vue technique. Je conclus, d'après ce que vous m'avez dit, Madame la présidente, que nous devrions faire ce que vous avez proposé. Ainsi, si le projet de loi nous était renvoyé aujourd'hui et que nous en commencions l'étude en deuxième lecture, il pourrait recevoir la sanction royale d'ici la fin de la semaine, sans qu'il soit nécessaire de nous le renvoyer. J'appuie votre proposition.

**Le président:** Si vous regardez, sénateur, la table des matières au début du projet de loi, vous verrez qu'il se divise en plusieurs parties, dont chacune nous a été expliquée de façon très détaillée par MM. Mosley et Low quand ils ont comparu devant nous. Nombre des lois visées sont constamment invoquées. Pour cette raison, j'estime que nous avons tout intérêt à favoriser l'adoption du projet de loi.

Je vais maintenant vous lire l'essentiel du rapport proposé pour voir si vous l'approuvez:

Votre Comité, qui a été chargé d'examiner la teneur du projet de loi C-27, «Loi modifiant certaines lois eu égard à



*[Text]*

Acts having regard to the Canadian Charter of Rights and Freedoms", in advance of the said bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, June 11, 1985, examined the said subject matter and now reports that it recommends that the said bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

If, of course, we adopt this method, it does not prevent anyone from suggesting that the bill be sent back to committee; but that will be a matter for the Senate to decide. Does that meet with your approval, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned.  
The committee adjourned.

*[Traduction]*

la Charte canadienne des droits et libertés», avant que ledit projet de loi ou quelque question s'y rapportant n'aient été soumis au Sénat, a, conformément à son Ordre de renvoi du mardi 11 juin 1985, examiné la teneur du projet de loi et recommande qu'il reçoive un accueil favorable, après avoir été examiné par le Sénat.

Cette façon de procéder n'exclut pas pour autant la possibilité que le projet de loi soit renvoyé au Comité, mais il appartiendra au Sénat d'en décider. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci. La séance est levée.  
La séance est levée.

---











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*(On Bill C-31)*

*From the Department of Indian and Northern Affairs  
Canada:*

Mr. Jim Lahey, Director, Policy Planning and Development,  
Corporate Policy Sector;

Mr. Robert Green, General Counsel.

*(Sur le Projet de loi C-31)*

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

M. Jim Lahey, directeur, Élaboration et planification des  
politiques, Secteur des orientations générales;

M<sup>e</sup> Robert Green, avocat-général.

*(On Bill S-2)*

*From the Department of Justice:*

Mrs. Holly Harris, Counsel, Family Law Policy and  
Amendments Unit.

*(Sur le Projet de loi S-2)*

*Du ministère de la Justice:*

M<sup>e</sup> Holly Harris, avocate, Service de la politique et de la  
modification du droit en matière familiale.













JUN 10 1987



